

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

DE LA POLICE

ET DES

CONTRAVENTIONS DE GRANDE VOIRIE

SUR LES ROUTES NATIONALES ET DÉPARTEMENTALES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le mercredi 13 mars 1907, à 2 heures 1/2.

PAR

Léon GENOUX

Avocat à la Cour d'Appel

Président : M. BERTHÉLEMY, professeur.

Suffragants : $\left\{ \begin{array}{l} \text{MM. SAUZET, professeur.} \\ \text{CHAVEGRIN, professeur.} \end{array} \right.$

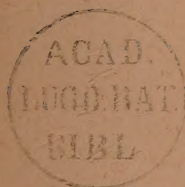
PARIS

LIBRAIRIE DES FACULTÉS

A. MICHALON

36, Rue Monsieur-le-Prince, 36

1907



A LA MÉMOIRE DE MA GRAND'MÈRE

ET DE MON PARRAIN

AUX MIENS

BIBLIOGRAPHIE

- AUCOC. — Conférences sur l'administration, 1^{re} édition, 1869-1876, 3 volumes.
- BATBIE. — Traité de Droit public et administratif, 2^e édition, 1887, 7 volumes.
- BÉQUET. — Répertoire général du Droit administratif.
- BERTHÉLEMY. — Traité de Droit administratif, 1^{re} édition, 1901.
- BONNARD. — Des contraventions de grande voirie. *Thèse Bordeaux*, 1904.
- CAUWÈS. — Cours d'Économie politique, 3 volumes.
- COURCELLE. — Traité de la voirie, 1900.
- DALLOZ. — Lois politiques et administratives, 5 volumes.
— Répertoire de jurisprudence (particulièrement *vis* voirie par terre).
- DARESTE. — La Justice administrative en France, 2^e édition, 1898.
- DEJAMME. — Du Pouvoir réglementaire. *Thèse Paris*, 1903.
- DELALANDE. — La grande voirie, 1904.
- DUROCQ. — Cours de Droit administratif, 7^e édition, 1897-1902, 7 volumes.
- DUFOUR. — Traité de Droit administratif.
- ESMEIN. — Histoire du Droit français, 2^e édition, 1898.
- FÉRAUD-GIRAUD. — Traité de la grande voirie et de la voirie urbaine, 1865.

- FUZIER-HERMANN. — Répertoire général alphabétique du Droit français.
- GARRAUD. — Traité de droit pénal français, 2^e édition, 1898-1902, 6 volumes.
- GILLON ET STOURM. — Traité de la grande voirie, 1836.
- GUILBON. — Traité de la police du roulage, 1857.
- HUSSON. — Législation des travaux publics et voirie, 1851, 2 volumes.
- ISEMBERT. — Recueil des lois de l'ancienne France.
- JOUSSE. — Traité des trésoriers de France, 1777, 2 volumes.
- LAFERRIÈRE. — Traité de la juridiction administrative, 2^e édition, 1896, 2 volumes.
- LARCHER. — Caractères de l'amende en matière de grande voirie. *Revue critique*, 1899.
- LARNAUDE. — Cours de droit public, année 1902-1903.
- LUCAS. — Étude historique et statistique sur les voies de communication, 1873.
- MORIN. — De l'alignement, 1888.
- PERROT. — Dictionnaire de la voirie.
- POGGIOLI. — Les conseils de préfecture. *Thèse Paris*, 1897.
- POTIQUET. — Dictionnaire des contraventions de grande voirie, 1861.
- DE RÉCY. — Le domaine public, 1894, 2 volumes.
- RIXENS ET LAFONT. — Législation et jurisprudence autocyclistes, 1902.
- SALLÉ. — Règlementation de la circulation routière, 1903.
- SIMONET. — Droit administratif, 2^e édition, 1902.
- VIGNON. — Études historiques sur l'administration des voies publiques en France (1862, 3 volumes).
- WEISS. — Répertoire de Droit. *Pandectes*.

AVANT-PROPOS

« Le premier des devoirs du souverain a dit Adam Smith est de protéger la société contre la violence et l'invasion d'autres sociétés indépendantes ; le second devoir est celui de protéger autant qu'il est possible chacun des membres de la société contre l'injustice ou l'oppression de tout autre membre de cette société, c'est-à-dire le devoir d'établir une administration de la justice. Le troisième et dernier devoir du souverain ou de la République est celui d'élever ou d'entretenir ces ouvrages ou ces établissements publics dont une grande société retire d'immenses avantages, mais qui sont néanmoins de nature à ne pouvoir être entrepris ou entretenus par un ou par quelques particuliers attendu que pour ceux-ci le profit ne saurait jamais leur en rembourser la dépense (1). »

La pratique des nations civilisées est conforme à ces données et on considère généralement comme

1. Adam Smith. *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des Nations*. Paris. Édition Guillaumin. Traduction Garnier (Cf. p. 340, 362, 374).

rentrant dans le rôle essentiel de l'État, celui de procurer la justice, de maintenir la sécurité par l'armée, l'ordre par la police, de garantir aux citoyens le respect des libertés publiques, de veiller à la salubrité publique, de gérer le domaine national, d'exécuter les travaux d'utilité générale et d'entretenir les voies de communication (1).

Remarquons ici que si l'entretien des voies de communication constitue pour l'État une obligation, par contre il tire avantage des facilités données à la circulation des gens et des choses. De là résulte une cause d'accroissement de la richesse publique par suite d'une meilleure et plus utile répartition des produits du sol et du travail. D'ailleurs les intérêts les plus graves sont attachés au bon fonctionnement des services concernant la voirie. C'est d'eux que dépendent la facilité, la sûreté des communications. Aussi utiles aux consommateurs et aux négociants qu'aux agriculteurs et aux fabricants, ils assurent le développement de l'industrie, de l'agriculture et du bien-être, et, par suite de l'accroissement de la fortune privée et de la fortune publique, sources de richesse pendant la paix; ils facilitent en temps de guerre le mouvement des armées et la défense du territoire (2).

1. Berthélemy, *Traité de Droit administratif*. Paris, Rousseau, 1901, p. 8.

2. Féraud-Giraud. *Traité de la grande voirie*.

C'est donc un devoir pour l'Etat de veiller à l'entretien, l'amélioration, la conservation et la police des voies de communication ; et l'objet de la voirie est précisément l'exécution de cette obligation. Routes nationales, départementales, chemins vicinaux de toute espèce, canaux, fleuves, chemins de fer, tramways, sont du domaine de la voirie en tant qu'ils contribuent tous à la circulation des gens et des choses.

Nous laisserons de côté la voirie fluviale, ainsi que les chemins de fer, bien que ceux-ci fassent partie de la voirie terrestre et rentrent dans la classification des routes nationales ou départementales. Au reste ces deux branches de la voirie ont fait l'objet de mainte étude spéciale. Seront aussi écartés les chemins vicinaux et les chemins ruraux bien que leur importance et leur utilité soient loin d'être négligeables mais ils font partie de la petite voirie, et leur conservation, ainsi que leur police, relèvent des tribunaux judiciaires et de la police municipale.

Nous n'étudierons donc qu'une certaine partie de la voirie, non pas la moins importante, la conserva-

1. Voirie fluviale, loi du 8 avril 1898. Picard, *Traité des eaux*, 2^e édition 1896. Graux et Renard, *Commentaire de la loi du 8 avril 1898 sur le régime des eaux*, 1899. Delalande, *Législation annotée du régime des eaux*. Chemins de fer. Picard, *Traité des chemins de fer*, 4 vol., 1887. Colson, *Transports et tarifs*, 2^e édition, 1898. Georges Guillaumot, *L'organisation des chemins de fer en France*, 1899, etc...

tion et la police des routes nationales et départementales ; deux raisons nous y ont poussé, la première c'est l'importance nouvelle que viennent de prendre nos routes par suite de l'apparition d'un nouveau mode de transport : l'automobilisme. Cette intervention dont on ne peut encore mesurer toute l'étendue rendra certainement à ces voies de communication leur importance et leur animation d'antan, elle tend déjà à concurrencer sérieusement les chemins de fer et la question de la réglementation de la circulation dans ces conditions absolument nouvelles prend désormais un certain regain d'actualité.

La seconde raison de notre étude résulte de l'absence de codification et de recueil privé sur la matière. Ce n'est pas que l'éparpillement des textes et l'absence regrettable d'un travail législatif de synthèse soient le propre de la voirie, c'est au contraire un des gros reproches fait au droit administratif en général, et on peut à ce sujet rappeler les lignes suivantes de M. Aucoc :

« La multiplication des matières embrassées, le grand nombre de principes qui seraient remis en question, la variété des aspects sous lequel s'exerce l'action de l'administration, la mobilité des règles qui doivent être appropriées aux progrès de la civilisation et aussi les principes qui prévalent dans le gouvernement de la société, la diversité même des sources, tous ces caractères qui sont propres à cette

branche du droit, ont entravé jusqu'ici, et nous paraissent devoir entraver longtemps encore, une codification générale, seulement nous inclinons à croire qu'il serait utile de faire dans les formes spéciales une sorte de codification des règles régissant certains services pour lesquels les principes sont bien arrêtés (1). »

Nous venons de voir que la codification n'existe pas, mais la situation se trouve encore aggravée par cet autre fait que la réglementation des contraventions de grande voirie repose, pour la plus grande part, sur des règlements antérieurs à la Révolution, tels que l'édit de décembre 1606 sur les attributions du grand voyer, les ordonnances du 17 août 1730 sur l'alignement, celles du 4 août 1731 portant défense de dégrader les chemins publics, etc... Ces divers textes ont en effet été maintenus formellement en vigueur par la loi du 19-22 juillet 1791.

Cette réglementation a été elle-même complétée par des textes postérieurs, comme la loi du 29 floréal an X, relative aux contraventions en matière de grande voirie; le décret du 16 décembre 1811, sur les routes; une loi du 31 mars 1842, relative à la police de la voirie. Enfin pour terminer cette énumération de textes citons encore la loi du 31 mai

1. Aucoc, *Conférences sur le droit administratif*, tome I, p. 26.

1851, sur la police du roulage, et le règlement du 10 août 1852. De même le décret du 10 mars 1899, sur la police et la circulation des automobiles. En outre, sur des points laissés obscurs du fait de l'insuffisance des textes, l'on doit recourir à la jurisprudence du Conseil d'État dont les arrêts tiendront une place importante dans notre étude.

A la façon éparse dont sont disposées toutes ces matières, on se prend à regretter qu'il n'y ait aucune codification législative de tous ces textes, ou même qu'une simple instruction ministérielle ne les ait réunies. On espère alors trouver le remède dans les recueils privés, on ne l'y trouve pas davantage. Ce n'est pas à dire que la question des contraventions de grande voirie n'ait pas déjà été traitée, mais on l'a fait de façon trop générale ou trop spéciale et on peut s'en apercevoir en passant en revue les principaux ouvrages sur la question.

Ces ouvrages peuvent être classés en deux catégories bien distinctes : 1^o ouvrages théoriques ; 2^o ouvrages pratiques.

1^o *Ouvrages théoriques* (1). — Les ouvrages de ce groupe sont exclusivement des ouvrages doctrinaux ;

1. Dufour. *Droit administratif*, Paris, 1871.

Laferrière. *Traité de la juridiction administrative*, Paris, 1896, 2 volumes.

De Récy. *Traité du Domaine public*, 1892-1894, 2 volumes.

Batbie. *Traité de droit administratif*, 1885-1886, 6 vol.

ce sont, pour la plupart, des ouvrages généraux de droit administratif où rentre nécessairement la partie Voirie, comme les ouvrages de Ducrocq, Batbie, Laferrière, etc...

2° *Ouvrages pratiques.* — Dans ce deuxième groupe où se trouvent les ouvrages « pratiques », il faut entendre par là ceux qui traitent la question dans un sens plutôt utilitaire, ils sont destinés à l'usage des praticiens en la matière : agents voyers, conducteurs des ponts-et-chaussées, architectes, gens de loi, juges tels que conseillers de préfecture ou juges de paix, En première ligne se trouvent les ouvrages généraux tels que les répertoires de jurisprudence ; c'est là surtout qu'on trouvera d'intéressants renseignements et détails sur les différentes interprétations données aux textes par la jurisprudence du Conseil d'État ou celle de la Cour de cassation.

Puis apparaissent les *ouvrages pratiques spéciaux* ; on peut citer par ordre de date le *Traité de la grande voirie*, par Gillon et Stourm (1) ; la *Législation des travaux publics et de voirie*, par Husson ; le *Traité des contraventions de grande voirie*, de Potiquet ; et

1. Gillon et Stourm. *Traité général de la grande voirie et de la voirie des villes, bourgs et villages*, Paris, 1836, in-12.

Husson. *Traité de la législation des travaux publics et de voirie*, Paris, 1841.

Potiquet. *Dictionnaire des contraventions de grande voirie aux règlements sur la police de la grande voirie et sur la police du roulage*, Paris, 1861, in-8°.

le *Traité des contraventions de grande voirie et de voirie urbaine*, de Féraud-Giraud (1).

Deux remarques doivent compléter cette bibliographie sommaire sur la question : 1° notons d'abord ce fait qu'aucun de ces ouvrages, quelque peu anciens, ne traite en même temps de la police du roulage et des contraventions de grande voirie ; or nous avons jugé bon de réunir ces deux matières en y adjoignant quelques mots sur la circulation des automobiles, matière toute nouvelle et sur laquelle les textes administratifs sont et peu nombreux et mal connus.

Notre deuxième remarque n'est pas moins importante : c'est que tous les auteurs ayant traité de notre sujet l'ont fait de façon incomplète, ainsi l'un des ouvrages les plus récents sur la question, le *Traité de voirie* de M. Louis Courcelle, traite encore de la voirie de façon générale, et effleure seulement le sujet au point de vue spécial où nous l'étudions.

Un autre ouvrage, celui de M. Bonnard, a pour objet les contraventions de grande voirie ; sa thèse est moins de droit administratif que d'ordre juridique et traite spécialement de la nature de ces contraventions. Comme il le dit lui-même il n'a pas fait une étude complète de tous les textes et de toutes les décisions de jurisprudence relatifs à ces contraventions, lais-

1. Féraud-Giraud. *Traité de la grande voirie et de la voirie urbaine*, Paris, 1865, in-8°.

sant à la charge des répertoires le droit de jouer ce rôle et de donner des renseignements de détail au point de vue pratique.

C'est pour parer et concilier les défauts de ces différents ouvrages, les uns trop généraux, les autres trop spéciaux qu'a été écrite cette étude ; son but principal a été de réunir et de grouper méthodiquement quant à la conservation et la police des routes nationales et départementales les principales règles y afférent.

Un volume tout récent de M. Delalande sur les contraventions de grande voirie s'était déjà proposé ce but, mais son œuvre est peut-être un peu sèche ; il a plutôt collationné des textes dont il n'a pas essayé d'atténuer l'aridité par des considérations historiques ou juridiques.

Notre travail a donc voulu remplir un double but :

1° Éviter à tout intéressé sur la question des recherches longues et fastidieuses et lui permettre en peu de temps de se documenter sur des textes la plupart anciens ;

2° De mettre bien en relief les idées maîtresses et générales qui ont présidé à l'élaboration de nos règle-

Louis Courcelle. *De la Voirie*, Paris. 1900, in-8°.

Bonnard. *Des Contraventions de grande voirie*, thèse Bordeaux, 1904.

Delalande. *La grande voirie. Traité des contraventions*, Paris, 1904, in-8°.

ments sur la voirie, et de permettre ainsi au juge, voire même au législateur, de se rendre compte de l'état de la question de la voirie tant au point de vue législatif que doctrinal. Étant ainsi documentés, ils pourront, l'un, mieux administrer la justice en ces matières, l'autre, mieux harmoniser les nouveaux règlements avec l'ancienne législation de la voirie.

CHAPITRE PREMIER

On peut justement affirmer qu'un des éléments essentiels de la prospérité d'un État consiste dans le grand développement et le bon entretien de ses voies de communication. Rien qu'au simple examen des chemins et routes d'un pays on peut de suite juger de sa richesse sociale, et ceci aussi bien dans le passé que maintenant. Des considérations historiques même poussées très loin nous convaindraient facilement de la vérité du fait, mais comme elles seraient sans aucun intérêt doctrinal ni profit théorique, nous les passerons sous silence. Cependant l'on peut observer que dans les sociétés barbares et peu policées, sans organisation politique, le besoin de routes ne se faisait nullement sentir, chaque individu tendant personnellement à se suffire et à assurer par lui-même sa propre subsistance. Puis, peu à peu, au fur et à mesure du développement de la civilisation, les hommes ressentirent les bienfaits et la nécessité d'être plus solidaires les uns des autres et à cette fin ils se groupè-

rent sous l'autorité d'un chef ou d'une oligarchie comme les républiques grecques et romaines. Cette pénétration mutuelle des hommes d'un même pays leur apprit à se connaître les uns les autres. Aimant à se fréquenter, ils cherchèrent des moyens de communication plus faciles et imaginèrent les routes.

De plus, les pouvoirs publics, obéissant tantôt à un but économique pour faciliter les échanges, soit entre leurs administrés eux-mêmes, soit avec les peuples voisins, tantôt cédant à des préoccupations militaires, et pour assurer le déplacement facile et rapide des armées, s'efforcèrent de développer les routes. Mais il est à remarquer que ce fut toujours durant les périodes de calme et de paix que les routes se sont surtout développées, alors qu'un pouvoir puissant et respecté dirigeait le pays. Ainsi l'âge d'or de nos routes se réalisa presque sous Henri IV, Louis XIV, Napoléon, et les règles préservatrices de ces parties du domaine public sont toujours apparues à ces époques, et 1607, 1669, an X et 1811 sont des dates célèbres dans les annales de la voirie.

Les routes ont donc toujours tendu à mieux faire circuler la vie économique dans cet organisme immense qu'est la société et elles ont même contribué à l'amélioration de la vie matérielle dans plus d'une circonstance. Les fameuses famines du Moyen-Age avaient en effet leur cause principale dans le manque et les défauts des voies de communication et du

jour ou celles-ci redevinrent praticables le commerce redevint florissant, et les célèbres foires d'Arles, de Beaucaire, attestent qu'alors la vie devint plus facile.

Toutefois, depuis la création des chemins de fer, l'opinion publique, oublieuse des grands services rendus par les routes, leur dénie toute efficacité et toute importance et résume son dédain dans cette proposition : le chemin de fer a tué la route. Il est, incontestable en effet que l'immense et rapide extension prise par les chemins de fer, de même qu'elle avait fait craindre une faillite des canaux heureusement empêchée par l'État, pouvait être dangereuse pour les routes. Heureusement rien de pareil ne s'est produit, en effet la circulation sur les routes nationales ou départementales n'a fait qu'augmenter d'intensité et ainsi que le prouvent les statistiques et les comptages opérés par les soins du ministère des Travaux publics, son transit reste dans une excellente proportion vis-à-vis de celui des chemins de fer (1).

1. La statistique de l'année 1888 relève que pour une longueur de 37.883 kilomètres de routes nationales, il y a eu sur ces voies un transport total de 1734 millions de tonnes kilométriques contre 3179 millions de tonnes kilométriques pour les 12.499 kilomètres de voie navigable et 10.409 millions de tonnes kilométriques pour les 32.128 kilomètres de chemins de fer. *Bulletin de statistique et de législation comparée.*

Du reste de même que le trafic par voie fluviale ne concurrence pas fâcheusement le trafic par voie ferrée, mais en est un complément presque nécessaire ainsi qu'on peut s'en rendre compte en descendant les bords du Rhin, de même les routes complètent avec utilité un réseau de voies ferrées et réciproquement. Ainsi les Américains du Nord avaient commis une grave erreur en ne créant chez eux, pour ainsi dire, aucun réseau de routes de terre, ils en sont revenus depuis déjà un certain temps, à la suite d'une véritable crise agricole causée chez leurs fermiers par cette absence de chemins empierrés et, aujourd'hui la construction de bonnes routes s'impose étant donnés en outre les progrès de l'automobile (1).

L'automobile est en effet sur le point de transformer le roulage ; aujourd'hui des chariots automobiles circulent sur nos routes, et l'on peut constater que ce nouveau mode de roulage offre au point de vue industriel et commercial des avantages précieux : il évite en effet les transbordements si fréquents dans les chemins de fer où pour expédier une marchandise il faut un premier camionnage à la gare d'expédition, un chargement en wagon et un deuxième camionnage de la gare de destination au point d'arrivée final, et ce n'est pas un des moindres avantages du rou-

1. Daniel Bellet. *L'Économiste Français*, 1904, 1^{er} semestre, p. 443.

lage automobile d'éviter toutes ces manutentions (1).

Devant les intérêts multiples et utiles présentés par les routes nationales et départementales, celles-ci devront être protégées de manière efficace, et deux moyens ont été employés pour arriver à ce résultat : c'est d'abord l'incorporation des routes au domaine public soit national soit départemental, et ensuite l'application de règlements sanctionnés par les contraventions de grande voirie.

1° *L'incorporation des routes au domaine public* s'impose par elle-même et est d'autant plus nécessaire que c'est pour elles que la théorie de la domanialité publique a pris naissance. En effet pour les routes cette question n'est pas du domaine de la théorie pure : tandis que l'appropriation des rivières, canaux, fleuves était difficile à réaliser en fait, au contraire l'appropriation par les riverains aurait été chose des plus faciles et des plus communes. Un seul exemple suffira à le faire comprendre : un paysan riverain de la route n'aurait qu'à empiéter légèrement sur la chaussée au moment des labours pour se l'approprier peu à peu et la retenir ensuite par la théorie de l'usucapion. Nos anciens légistes l'avaient bien compris et ils essayèrent d'y parer par la théorie de la domanialité publique et de ses conséquences.

1. Poggioli. *Des routes nationales*, Paris, thèse 1897.

La Révolution conserva cette théorie et la loi domaniale des 22-1^{er} décembre 1790, puis le Code civil, ont ainsi défini le domaine public : « *la partie du territoire français qui n'est pas susceptible de propriété privée.* »

Mais cette définition du domaine public est trop générale et ne détermine pas comment on reconnaîtra qu'un bien est du domaine public ou du domaine privé ; aussi a-t-on beaucoup discuté sur ce point. Néanmoins l'opinion la plus juridique, à ce qu'il semble, ne classe dans le domaine public que les portions de territoire affectées à l'usage de tous et non susceptibles de propriété. C'est au raisonnement seul d'après elle qu'on peut demander ainsi le critérium qui sépare ce qui doit constituer le domaine public et le domaine privé.

En effet il s'agit de déterminer quelles parties du domaine sont en fait assez différentes des biens qui composent les patrimoines des particuliers pour qu'une réglementation spéciale leur soit nécessaire. Or il est incontestable qu'il y a dans le territoire des États certaines parties qui par leur nature, leur destination normale, doivent servir aux besoins communs des habitants, et si on permettait aux individus, à des groupes, ou même à l'État, d'y faire certains actes, cela créerait ces besoins collectifs.

Or ceux-ci peuvent varier suivant les pays et les climats, et par conséquent le contenu de la domania-

lité publique ne sera pas le même dans les pays du Nord que dans les pays du Midi, dans les pays agricoles que dans les pays d'industrie, où suivant l'un ou l'autre cas l'énergie produite par les chutes d'eau sera ou non utilisée. La domanialité publique donc, bien que variable, revient à ce fait que les parties du territoire nécessaires à la satisfaction des besoins collectifs devront être soustraites dans une certaine mesure à l'appropriation privée. C'est ainsi que les routes, non plus que les canaux, ports, rivages de la mer ne sauraient être soumises aux règles ordinaires de la propriété et des services fonciers.

Le domaine public ainsi défini est confié pour le compte de la société française à la garde et à la surintendance de trois personnes civiles qui sont en même temps les trois manifestations de la puissance publique en France, l'État, le département et la commune. Chacune d'elles est en même temps propriétaire d'un domaine qu'elle gère suivant certaines règles spéciales, mais qui se compose d'éléments analogues à ceux dont est formée la fortune des citoyens, de là une division en 1° domaine public et privé de l'État; 2° domaine public et privé du département; domaine public et privé de la commune.

3° Du domaine privé de ces trois personnes, nous ne nous occuperons pas, et même nous laisserons de côté le domaine public de la commune, attendu que les chemins qui en dépendent font partie de la petite

voirie et sortent ainsi du champ de notre étude. Toutefois le droit de l'État, du département et de la commune sur le domaine public est le même et il nous faut en dire quelques mots.

« Ces trois personnes morales, propriétaires de leur
« domaine privé, écrit à ce sujet M. Dueroq, ne pos-
« sèdent pas *propriétement* leur domaine public,
« car l'idée de domanialité publique est radicalement
« exclusive du droit de propriété. Puisque le droit
« de propriété est, d'après l'article 544 du Code civil,
« le droit de jouir et de disposer des choses de la
« manière la plus absolue, il est manifeste que le
« domaine public échappe à cette définition. C'est le
« public qui en fait usage et en jouit, l'État n'a pas
« le droit d'en disposer.

« Le droit de propriété est toujours connu dans
« les lois romaines la réunion de l'*usus* et de l'*abu-*
« *sus*, or l'État, le département et la commune n'ont
« aucun de ces trois attributs sur les dépendances de
« leur domaine public. Aux termes mêmes de l'arti-
« cle 538 du Code civil il résulte que pour l'État lui-
« même le domaine public n'est pas un domaine de
« propriété mais un domaine dont il a seulement la
« garde et la surintendance avec mission de la con-
« server aux générations futures (1). »

1. C'est du reste l'avis de la majorité des auteurs ; aussi Proudhon dans son *Traité du Domaine public*, écrit : « Le

De la domanialité ainsi comprise deux importantes conséquences ont été tirées. La première est la règle de *l'inaliénabilité* du domaine public : on a voulu ainsi protéger l'État contre lui-même, tout comme la femme par la règle de l'inaliénabilité dotale, et maintenir au profit des membres de l'État à venir le territoire nécessaire à la vie économique de l'État ; si celui-ci aliénait les canaux ou les routes, rien ne pourrait les remplacer. Les mêmes raisons justifient aussi la règle de l'imprescriptibilité du domaine public, il est inadmissible en effet que la négligence des agents de l'État fasse perdre au public les parties du territoire qui sont dans la jouissance commune, la prescription se concevrait moins que l'aliénation.

Le domaine public est donc bien défendu par les

« domaine public n'est pour personne, ni même pour l'État, le
« domaine de propriété ; le domaine public national consiste
« dans la généralité des fonds qui sont asservis à l'usage ou
« à la protection de tous, sans être la propriété de personne.
« Le domaine public diffère essentiellement du domaine de
« propriété puisqu'il ne s'applique qu'à des choses qui n'ap-
« partiennent propriétairement à personne, tandis qu'au con-
« traire le domaine de propriété n'a pour objet que les choses
« propres à un maître qui en jouit à l'exclusion de tous autres,
« le domaine de propriété est un domaine de profit revenant
« immédiatement à son maître tandis que le domaine public
« n'est pour le gouvernement qu'un domaine de protection
« pour en garantir la jouissance à tous les individus. »

deux règles de l'inaliénabilité et de l'imprescriptibilité, d'autant que l'inaliénabilité entraîne l'insaisissabilité, l'inexpropriabilité ainsi que l'inapplication des actions possessoires. C'est la meilleure défense possible, elle est plus efficace que l'armée toute entière des agents et des fonctionnaires, sur laquelle elle a un autre avantage, non des moindres, celui de coûter moins cher.

Cependant, pour protéger plus efficacement encore le domaine public contre les multiples atteintes qui peuvent lui être faites, l'État a dû établir une surveillance plus immédiate et plus directe, et ceci nous amène à l'étude des contraventions de grande voirie.

2° *Les contraventions de grande voirie.* — Quant à l'organisation de ces règles préventives, protectrices du domaine public, les systèmes de législation ont varié dans le temps et chez les différents peuples. La conception romaine était assez curieuse. Lorsque les *res publicæ* comme les routes étaient dégradées par un particulier le premier citoyen venu pouvait agir en justice contre le criminel, c'était le système des interdits « *actiones populares* » donnés à tout le monde dont la base était celle-ci : chaque citoyen est lésé dans ses prérogatives et a un droit personnel à réclamer contre le dommage causé au chemin : c'est le droit collectif du public sur le territoire.

Le deuxième système est celui adopté par les Anglais, le voici : le public a des droits au bon entretien de

la route par les autorités qui en sont chargées et qui sont aussi légalement obligées d'entretenir et de réparer les voies publiques. Le premier venu peut adresser plainte au juge de paix (qui en Angleterre est à la fois un juge administratif et judiciaire). Celui-ci assigne cette autorité publique devant le tribunal, à la petite session des juges de paix, qui fait inspecter le chemin ainsi dénoncé, et si la plainte est fondée ils ordonnent à cette autorité publique de se mettre en règle dans un délai déterminé, sinon le juge de paix peut faire exécuter le travail par des agents que l'administration en faute paye de ses deniers. De plus, toutes les fois qu'il y a une « nuisance » apportée à l'exercice de la route par le public, dans tous les cas le premier venu peut faire poursuivre l'inculpé devant le juge de paix, juge de police alors, qui le condamne à une amende; on se rapproche un peu du système romain (1).

Le système français est tout à fait différent : la protection des routes est au contraire étatisée, et ce sont les autorités publiques, qui seules sont compétentes

1. Il ne faudrait pas croire que la règle anglaise soit spéciale à cette matière, car elle provient de ce qu'en Angleterre l'action en justice appartient au premier citoyen venu lorsque la loi a été violée. En France au contraire l'individu ne peut agir en justice que lorsqu'il a un intérêt lésé, mais il ne peut s'occuper des intérêts généraux, cela regarde le ministère public, l'administration.

pour apprécier les réparations des routes, et le public se plaint par pétitions. De plus en France lorsqu'il y a une *nuisance* sur la route le simple particulier ne peut agir contre celui qui par exemple y a fait des dépôts de terre, il signale seulement le fait à l'administration.

Nous venons de voir qu'ainsi l'administration, ou plutôt les tribunaux administratifs, ici les Conseils de Préfecture, sont chargés de l'application des règlements édictés en vue du bon entretien et de la conservation des routes. Mais cette compétence à eux dévolue n'est pas générale, elle ne porte que sur les routes nationales et départementales, et le contentieux des infractions commises sur les routes de moindre importance, chemins vicinaux, chemins ruraux, relève des tribunaux judiciaires. Pourquoi cette différence de traitement ?

Cela tient à une cause historique : Les anciens règlements en divisant la voirie en grande et petite voirie faisaient une distinction qui ne présente plus aujourd'hui les mêmes caractères. Ainsi Perrot dans son *Dictionnaire de la voirie*, page 439, disait : « La grande voirie consiste dans l'inspection sur les rues et chemins, à donner des alignements, à prévenir les emprises sur la voie publique et les périls des bâtiments, et à ordonner l'exécution des règlements. La petite consiste à donner permission de placer des auvents, de planter des bornes, de suspendre des

enseignes, étalages et autres choses semblables. » Pour Paris cette distinction est encore vraie, ailleurs elle a cessé de l'être (1).

On admet toujours la division en grande et petite voirie mais elle a un autre objet. On place plus particulièrement dans la grande voirie tout ce qui concerne le régime des grandes routes et dans la petite voirie ce qui constitue le régime des rues et places des villes et villages.

Outre la différence précitée, relative au contentieux, il y a un intérêt à distinguer entre la grande et la petite voirie : 1° en ce qui concerne l'autorité compétente pour administrer la grande voirie, c'est le ministre des Travaux publics qui est compétent pour les actes de sûreté générale, et c'est le préfet qui surveille les routes nationales et départementales. Par contre en matière de petite voirie c'est le ministre de l'Intérieur qui est compétent, en remarquant toutefois que, quand il s'agit d'une question d'ordre communal, c'est le maire qui agit, sous l'autorité du ministre de l'Intérieur, tandis que pour les chemins de grande communication, c'est le préfet, toujours sous l'autorité du ministre de l'Intérieur ; 2° touchant les agents chargés de l'exécution des travaux : pour les travaux de construction et d'entretien de la grande voirie, c'est le service des ponts

1. Féraud-Giraud, *De la voirie*, page 65.

et chaussées qui intervient ; pour la petite voirie, c'est le plus souvent le service des agents-voyers ; 3° quant au budget : ce sont les budgets de l'État et du département qui pourvoient aux dépenses de la grande voirie ; par contre le budget de la petite voirie est alimenté par les budgets communaux, sauf subvention de l'État ou du département ; 4° enfin quant à la police, la grande voirie est soumise à la police générale des agents de l'État, tandis que la petite voirie est surveillée par les agents de la police municipale.

La différence du régime entre la grande et la petite voirie est donc considérable, mais elle complique singulièrement la question et offre de multiples inconvénients au point de vue du budget, de l'impôt et de la compétence répressive. On s'en est aperçu ; aussi les conseils généraux usant de leur pouvoir de classement et de déclassement en matière de routes départementales, ont pu dans certains départements opérer le déclassement général de de tout un réseau et les transformer en chemins vicinaux, y trouvant de sérieux avantages (1).

1. Les avantages trouvés à cette réforme peuvent se résumer ainsi : 1° unification du service : tout est entre les mains des agents voyers, d'où meilleur plan d'ensemble ; 2° augmentation des ressources : en effet les établissements industriels peuvent être astreints à payer des subventions spéciales pour l'entretien des chemins vicinaux, or cela n'existe

On a même proposé d'aller plus loin dans la voie de l'unification des services, et ceci en mettant les routes nationales avec les routes départementales aux frais du département. On s'est déjà risqué dans cette voie : la Chambre ayant voté lors de la loi du budget de 1896 la remise aux départements des routes nationales, la Commission chargée au Sénat de l'examen de ce projet s'est prononcée à l'unanimité pour son rejet (1).

Cette unification à outrance, ainsi entendue, pourrait être funeste sans aucun doute aux intérêts du pays et à la défense nationale ; une autre pourrait être proposée, celle-là, sans aucun danger, n'en serait pas pour cela moins utile, ce serait d'unifier la compétence des contraventions de grande et de petite voirie et de ne laisser aux conseils de préfecture que la question de domanialité.

On couperait ainsi court à cette dualité de jurisprudence qui se forme tant au Conseil d'État qu'à

pas pour les routes départementales ; 3^e meilleure répartition des charges : les chemins vicinaux sont à la charge des communes et les routes départementales à la charge du département ; certaines contributions peuvent être payées par les routes départementales lorsqu'elles n'en profitent pas ; 4^e meilleure répartition des ressources : le produit des subventions particulières, prestations individuelles est quelquefois surabondant et les routes départementales ne peuvent en profiter.

1. Berthélemy. *Droit administratif*, page 417 (en note).

la Cour de cassation, l'une souvent contraire à l'autre, rigide observatrice des textes et peu soucieuse des intérêts particuliers. L'on y perdrait peut-être en rapidité, la procédure des conseils de préfecture étant plus simple et plus rapide que celle des Cours et tribunaux, mais l'on y gagnerait en clarté et l'on aurait ainsi une jurisprudence d'autant plus forte qu'elle serait une.

CHAPITRE II

Historique

« L'histoire, a dit Michelet, est une perpétuelle résurrection », l'histoire de la voirie comme celle de toute administration tend à prouver une fois de plus encore la pleine vérité de cette assertion. Tout le long de cet historique nous constaterons que chaque fois que le gouvernement fut fort et puissant, il tenta, comme c'était du reste son devoir, d'assurer et d'entretenir sérieusement le service de la voirie. A cet effet il établit des agents pour y veiller en son nom propre et pour percevoir en même temps les diverses taxes pouvant être établies en échange de ce service rendu. Ainsi furent établis sous Charlemagne les commissaires royaux, sous la monarchie absolue les Intendants, et à l'heure actuelle les préfets et les conseils de préfecture.

Par contre, chaque fois que le gouvernement a manifesté des signes de faiblesse, ces agents primiti-

vement zélés et soumis, se sont transformés, et au lieu de veiller à l'exécution des décisions du pouvoir central, ils se sont affranchis de cette surveillance et se sont appropriés les diverses taxes établies sur les routes et chemins, sans pour cela veiller le moins du monde au bon entretien et à la sécurité. La suite de notre étude va nous démontrer la réalité même de ces faits.

L'administration et la réglementation de la voirie étant exclusivement ou presque réglementées par des textes de la monarchie, il est inutile de remonter au droit romain pour en faire l'historique, bornons-nous seulement à une simple remarque: tandis qu'il semble y avoir eu une certaine analogie entre notre législation actuelle et le droit romain quant à l'administration des chemins publics (le gouverneur ou *judex* jouait en effet le même rôle que les préfets et les conseils généraux pour tout ce qui concerne les travaux sur les parts et les routes), au contraire la police de la grande voirie et de la conservation des routes semble avoir été fort différente, vu qu'il n'y avait point de ministère public chargé de la poursuite des infractions aux lois judiciaires, et que, de plus, il n'y avait pas de distinction tranchée comme chez nous entre les tribunaux administratifs et les tribunaux judiciaires.

Depuis l'invasion des Barbares jusqu'au *vi*^e siècle on ne trouve aucun document ayant trait aux grands

chemins. Pourtant on peut signaler les chaussées construites par Brunehaut, et encore ne peut-on trouver aucun témoignage historique attestant que ces grands chemins aient été entretenus ou réparés, ou même qu'on en ait ouvert d'autres. Ils offraient même si peu de sécurité que les marchands étaient obligés de voyager en troupes afin de ne pas s'exposer à être dévalisés par les pillards. Charlemagne enfin ordonna et régla une sorte de police sur les grands chemins, il institua des officiers royaux pour administrer la voirie, créa aussi des comtes forestiers dans le même but, et comprenant qu'il était indispensable de maintenir constamment les grands chemins et les ponts en bon état afin de ne point interrompre la circulation, il publia un capitulaire à cet effet, et il affranchit les ecclésiastiques de toutes les charges pour tous leurs biens, à l'exception pourtant de leur contribution relative à la réparation des chemins et des ponts, dans les lieux où ils avaient des possessions (1).

Charlemagne mort, l'administration de la voirie continua à appartenir aux rois, ces derniers envoyaient dans les diverses provinces de leur royaume des officiers chargés de faire mettre les chemins en

1. Possessiones ad loca religiosa pertinentes nullam descriptionem agnoscant nisi ad institutionem viarum et pontium, si tamen intra eadem habuerint possessionem (Cap. 107. N. 6).

bon état « *par qui de droit* » ; c'étaient les commissaires généraux du Roy. Mais durant la période anarchique, pleine de guerres et de troubles qui constitue la féodalité et s'étend du x^e au xiii^e siècle, ils s'affranchirent peu à peu de l'autorité royale, et sans plus s'occuper de l'entretien des chemins, se contentèrent de percevoir à leur profit et de s'approprier les péages royaux. Il en fut de même pour la police proprement dite des routes ; alors intervinrent les Trésoriers de France.

Leur origine remonte assez haut sous l'ancien régime ; leurs attributions en matière de voirie étaient déjà précisées dans des lettres patentes de Charles VII du 14 juillet 1397 adressées à la Chambre des Comptes et portant que « les Trésoriers de France doivent avoir sur la voyerie l'œil et l'inspection ». Ces fonctionnaires s'intéressèrent d'autant plus à la question que les nombreuses redevances et péages multiples perçus sur les routes constituaient une part importante des revenus domaniaux pour la seule perception desquels ils avaient été tout d'abord créés.

Aussi profitèrent-ils des plaintes auxquelles donnaient lieu les abus et les négligences des juges et des officiers commis à la voirie et réclamèrent-ils en leur faveur la surveillance sur les routes ; ils laissèrent cependant la partie contentieuse de la voirie aux baillis et sénéchaux qui la conservèrent assez

longtemps, jusqu'en 1627 (1). En conséquence les trésoriers de France obtinrent de Louis XII, le 20 octobre 1508 une ordonnance constituant en ce sens leurs pouvoirs et fonctions (2).

Peu à peu leurs attributions s'étendirent à tout le royaume; ils percevaient les revenus, ordonnaient les dépenses et jugeaient les différends relatifs à leur emploi sur les routes et chemins dépendant de la justice du Roy. De plus, en janvier 1383 un édit en joignit expressément aux officiers des eaux et forêts de prendre connaissance des entreprises et usurpations commises tant sur les chemins de terre que sur les voies navigables et de les réprimer par tous les moyens que prescrivent les ordonnances et même par tous les actes qu'ils jugent à propos.

1. Dans la prévôté de Paris ces contentieux appartenait à la Chambre du Trésor.

2. « Ordonnance de Louis XII du 20 octobre 1508, article 17 : « Avons donné pouvoir aux Trésoriers de France
« de voir ou faire voir et visiter tous chemins, chaussées, ponts
« pavés et passages de notre royaume et en informer ou
« faire informer et acquérir de l'État en quoy ils sont et s'il
« y en a aucun pour le bien de nous et de la chose publique
« il soit besoin de faire réparations et édifices de les faire faire
« de nos deniers aux regards de ceux qui sont à notre charge
« et les autres qui sont à la charge d'autrui et qui pour ce
« faire ont et prennent péage, baiage et autres tieux (tributs),
« et devoir qu'ils contraignent chacun à leur égard à les faire
« faire selon qu'ils sont tenus. »

On eût pu croire qu'avec cette triple surveillance tout marcherait bien, or, au début du règne de Henri IV, quand avec la paix le commerce eut repris son essor, on ressentit vivement la nécessité d'avoir un bon réseau de routes. La voirie était alors dans un état déplorable, le pouvoir royal comprit dès l'instant qu'avec les bureaux des finances (1) il n'aboutirait à rien, aussi un édit du 19 mai 1599 confia-t-il à Sully la charge nouvelle de Grand Voyer et plus tard une déclaration royale du 7 juin 1604 réunit à la charge de Grand Voyer celle de voyer de Paris qui fut ainsi supprimée (2). Enfin les pouvoirs du Grand Voyer furent nettement déterminés dans un édit de décembre 1607. Il possédait une compétence complète quant à l'administration de la voirie et aussi une certaine compétence contentieuse, car en matière de contraventions il pouvait prononcer jusqu'à dix livres d'amende; au-delà c'étaient les juges primitivement compétents qui devaient en connaître.

1. Ces bureaux de finances n'étaient en somme que l'effet de la multiplication des charges de trésoriers de France. En effet Henri III dans un esprit de fiscalité avait porté de un à cinq le nombre des trésoriers de France dans chaque généralité.

2. La charge de voyer de Paris existait dès 1270 et un règlement de 1469 disait: Le voyer de Paris est appelé voyer par ce qu'il doit voir et regarder que l'on fasse raison et mesure sur la voirie du Chatelet de Paris c'est que les chemins ne soient pas encombrés ni que l'on n'y fasse nulle drose si ce n'est pas son congé,

Cette réforme d'Henri IV avait considérablement diminué l'importance de la magistrature des Trésoriers de France, aussi s'en plaignirent-ils amèrement à Louis XIII, qui, reconnaissant les bienfaits de l'institution nouvelle, résista pendant près de vingt ans à leurs instances. A la fin il leur céda et leur restitua tout d'abord la surveillance sur les ponts routes et chaussées, puis en février 1626 un édit supprima la charge de Grand Voyer de France, voyer particulier de Paris et capitaine des canaux.

Les Bureaux des finances héritèrent de ses attributions et l'édit d'avril 1627, puis un édit du 16 mai 1635, délimitèrent leur compétence.

Les dispositions prises par ces deux édits et sur quelques points aussi par l'édit de 1607 ont subsisté jusqu'à la Révolution. Le premier surtout celui d'avril 1627 eut cet effet considérable d'enlever aux tribunaux de bailliage leurs attributions en matière domaniale et cela pour les transmettre aux bureaux de finance qui se trouvaient ainsi avoir en matière de voirie la plénitude de juridiction, c'est-à-dire la juridiction volontaire ou de direction et la juridiction contentieuse (1). De la première découlaient pour les bureaux de finance le droit d'inspecter la voirie, de veiller à sa conservation et à son entretien et d'édicter des règlements et ordonnances à

1. Jousse. *Traité des Trésoriers de France*, tome I, p. 104.

cette fin même, dont cependant appel pouvait être porté devant le Parlement d'où dépendait la généralité. Toutefois de nombreuses ordonnances et déclarations royales ont déclaré que l'appel de toutes les décisions des Trésoriers de France est réservé au Conseil du Roy.

D'autre part la juridiction contentieuse permettait aux bureaux des finances de juger toutes les contraventions relatives au domaine et alors l'appel était toujours porté devant le Parlement de la généralité (1).

Cependant les Trésoriers de France, malgré leur pouvoir de plus en plus considérable, continuèrent à négliger leurs fonctions notamment en matière de voirie. Les grands chemins, chaussées, ponts et passages, abandonnés, sans entretien, tombaient en ruine et étaient livrés à toutes les anticipations et usurpations. Des plaintes nombreuses s'élevaient de toute part. Alors le gouvernement tenta de nouveau de subordonner à son contrôle, au moins pour la voirie, les bureaux de finance négligents ou se refusant à l'exécution des règlements ou à l'exercice de la surveillance qui leur était confiée (2). Par un édit de 1645

1. Bonnard. *Des Contraventions de grande voirie*, p. 18.

2. Un arrêt du 30 octobre 1632 réduit le droit de gestion et de surveillance que revendiquaient les capitouls de Toulouse aux ouvrages exécutés sur les fonds de cette ville et maintient aux Trésoriers de France de la généralité la connaissance des faits de voirie et la direction des ouvrages pu-

le roi rétablit l'office de grand voyer, mais pour un motif fiscal il en investit trois personnes devant l'exercer alternativement d'année en année. Le titre pompeux de Conseiller au Conseil de Sa Majesté, Grand Voyer et Surintendant général des ponts et chaussées n'empêcha pas que le défaut d'unité de cette nouvelle institution contrariât son maintien, et elle disparut au milieu des troubles de la Fronde.

Les attributions des Trésoriers généraux de France subsistèrent donc malgré leurs vices, et bien que souvent elles leur fussent contestées par les autorités locales, et que le Conseil d'État du Roy ait continué comme naguère à être saisi de conflits en cette matière. De nombreux arrêts intervinrent pour fixer les limites de l'une et l'autre juridiction.

Pour arrêter les règles de compétence qui devaient nettement distinguer les attributions des Trésoriers de France en matière de voirie pour toutes contestations entre les officiers, les magistrats locaux et les parlements, un arrêt fut rendu le 29 juin 1734.

Cet arrêt porte : « que les fonctions des Trésoriers
« de France en fait de voirie sont de deux espè-

bles dont le fonds sera laissé aux états de Sa Majesté ou imposé sur les deniers des villes et communautés de la dite généralité. De même un arrêt du 25 août 1635 fait défense aux lieutenants de sénéchal et autres juges de Provence de prendre à l'avenir cour, juridiction et connaissance des réparations de chemins publics, ponts et chaussées.

« ces, l'une qui consiste dans la direction de la voirie en la qualité de grands voyers, c'est-à-dire
« lorsque sur la simple réquisition des procureurs
« et avocats de Sa Majesté ils veillent et pourvoient
« à la conservation et aux réparations des grands chemins, auxquels cas l'appel de leurs jugements et
« ordonnances ne peut être porté qu'au Conseil des
« finances, l'autre lorsqu'il s'agit de contestations
« sur les faits de voirie entre particuliers et alors
« c'est au parlement qu'il faut se pourvoir (1). »

A cette époque donc le pouvoir et l'action des bureaux de finance était encore considérable, mais il était surtout virtuel à cause de leur négligence. S'ils défendaient bien leurs privilèges et leurs droits, ce n'était pas au profit et pour le bien de leurs administrés, c'était surtout pour ne pas perdre les bénéfices de leurs charges. Cependant, devant leur incurie de plus en plus coupable, le pouvoir royal se lassait, et déjà il favorisait de plus en plus une institution par lui créée depuis plusieurs années.

Cette institution qui croissait rapidement en pouvoir et en force c'étaient les intendants dont voici brièvement les origines. Elles se trouvent dans les Commissaires Extraordinaires envoyés par les rois dans une province avec pleins pouvoirs pour y maintenir l'ordre ou y établir des réformes difficiles, et on

1. Esmein. *Histoire du droit français*, page 590.

peut rappeler dans ce sens le titre officiel des intendants ainsi conçu: « Intendant de police, justice et finances ou commissaires départis dans les généralités du royaume pour l'exécution des ordres du Roy ».

L'intendant fut en effet la cheville ouvrière de l'administration provinciale ; il y apporta l'unité et la centralisation, sa fonction essentielle fut d'être contrôleur de tous les services publics. Les autorités anciennes subsistaient : gouverneurs, parlements et autres corps judiciaires, bureaux des finances, officiers des élections, mais elles fonctionnent sous la surveillance de l'intendant, celui-ci dirige leur action et souvent empiète sur leurs attributions (1).

C'est seulement sous le règne de Louis XIV que le rôle des intendants grandit en matière de voirie et cela grâce à Colbert. Un arrêt du Conseil du 3 décembre 1672 commença par leur attribuer la juridiction contentieuse de la voirie et une circulaire du 9 mai 1680 chargea les intendants des pays d'élection de bien faire entretenir les routes principales et visiter les travaux en mars et en octobre.

Jusque-là le pouvoir des intendants avait bien grandi mais sans grand dommage pour les bureaux de finance, c'étaient deux institutions existant et fonctionnant concurremment, bientôt d'autres arrêts intervinrent subordonnant tantôt les bureaux de

1. Esmein. *Op. cit.*, p. 590.

finances au contrôle des intendants, tantôt les dépouillant de leurs attributions au profit de ces derniers.

Un arrêt du 21 décembre 1680 cassa l'ordonnance par laquelle les Trésoriers de France obligeaient les propriétaires à faire réparer les chemins, elle était trop générale et portait des amendes arbitraires, le roi interdit à tous les Trésoriers d'en rendre de semblables à peine d'une amende de 3000 livres, et enjoignit à l'intendant Leblanc de tenir la main à l'exécution de l'arrêt. De même un règlement de 1698 ordonna aux intendants de faire élargir les grands chemins que la négligence ou les empiétements des propriétaires avaient parfois fort rétrécis ou même entièrement anéantis.

Enfin la police du roulage avait d'abord appartenu aux Trésoriers de France et aux officiers de police sauf appel aux parlements, mais les intendants avaient le droit de statuer *par concurrence et prévention*. Un arrêt du Conseil du 7 avril 1771 leur donna compétence exclusive pour cinq ans et cette attribution leur fut prorogée par arrêts du 8 juillet 1715, 20 avril et 28 décembre 1783.

Un dernier fait montre bien que dans les dernières années de l'ancien régime l'étendue des attributions des intendants et leur rôle en matière de voirie croissaient toujours. Dès l'année 1700 on voit les Trésoriers de la généralité de la Rochelle écrire au Contrôleur général qu'ils sont presque sans fonctions.

A l'aurore de la Révolution l'intendant était donc devenu le juge de droit commun en matière de voirie, d'autant qu'un édit du mois de mai 1788 avait supprimé le plus grand nombre des juridictions du domaine et des finances et renvoyé au surplus aux tribunaux ordinaires le contentieux des quelques affaires qui leur étaient restées. Cet édit ne fut pas exécuté et la cause en fut qu'on voulait laisser aux États Généraux qui allaient bientôt se réunir, l'initiative des réformes.

L'attente ne fut pas déçue et un décret du 7 septembre 1790 rendu sur le rapport de Merlin, abolit tous les tribunaux exceptionnels tels que les bureaux des finances, grueries et maîtrises des eaux et forêts mettant ainsi à exécution la déclaration faite par la loi du 7 août 1790 sur l'organisation judiciaire. « L'ordre constitutionnel des juridictions, disait-elle, ne pourra être troublé, ni les justiciables distraits de leurs juges naturels par aucune commission, ni par d'autres attributions ou évocations que celles qui sont déterminées par la loi (1). »

L'Assemblée Constituante avait ainsi fait table rase non pas seulement des tribunaux administratifs de l'ancien régime mais aussi de ses agents mêmes. Ayant démoli, il fallait reconstituer. Touchant les juridictions l'Assemblée avait le choix entre trois

1. Loi du 17 août 1790, titre II, art. 17.

systèmes : 1° le rétablissement des tribunaux administratifs ; 2° renvoyer le contentieux de l'administration aux juges ordinaires ; 3° ou le laisser à l'administration elle-même.

A l'égard de la voirie, l'assemblée adopta un système mixte. L'article 4 du décret des 7 et 11 septembre 1790 porte en effet : « L'administration en matière de grande voirie appartiendra aux Corps administratifs et la police de conservation tant pour les grandes routes que pour les chemins vicinaux aux juges de district. » Mais le système ainsi organisé révéla bientôt des vices graves et l'autorité judiciaire sut mal remplir son rôle de conservation, cela était d'autant plus compréhensible que c'était chose nouvelle pour elle, la compétence répressive ayant toujours appartenu jadis aux fonctionnaires administratifs.

Le coup d'État du 18 brumaire rétablit pour ainsi dire la monarchie en France et le pouvoir nouveau reprit les traditions de la royauté, l'étude de la loi de pluviôse an VIII est à ce sujet instructive. Elle créa dans chaque département un préfet ayant les mêmes pouvoirs que l'ancien intendant et dans chaque arrondissement un sous-préfet peu différent de l'ancien subdélégué (1). A côté du préfet un conseil de

1. Une différence est toutefois à noter, c'est que tandis que le subdélégué relevait directement de l'Intendant, le sous-préfet est un agent du pouvoir central.

préfecture composé de trois ou cinq membres reçut l'attribution de juger au premier degré les affaires contentieuses. Deux ans plus tard, une loi importante, la loi du 29 floréal an X donna officiellement aux conseils de préfecture la répression des contraventions de grande voirie.

L'administration recouvrait donc ses anciennes attributions, un moment données à l'autorité judiciaire : celle-ci, nous l'avons vu, s'était montrée peu à la hauteur de sa nouvelle tâche et c'est ce qui fait ressortir très nettement les motifs même de la loi du 29 floréal an X.

« Toutes les contraventions aux règlements relatifs
« à la conservation des canaux, des routes, des plan-
« tations et ouvrages d'art qui les bordent, se sont
« multipliées avec excès, les poursuites en sont rares,
« peu actives et rarement poussées jusqu'à la con-
« damnation des délinquants. Cette espèce de silence
« de l'administration et de l'inaction de la justice a
« encouragé les empiétements, les dégradations, la
« destruction des arbres, le comblement des fossés,
« enfin tous les délits que la cupidité, la malveil-
« lance, le désœuvrement conseillent et provoquent.
« Il est temps, au moment où l'ordre renaît, où les
« routes se réparent, se plantent, où les canaux se
« reconstruisent ou se font, de rendre à la police con-
« servatrice... une action sûre, prompte et sévère. Il
« faut conséquemment que l'administration puisse

« poursuivre, atteindre, frapper ceux qui détruisent,
« altèrent le produit de ses travaux édifiés souvent à
« grands frais. Il faut, que sans aller devant les tri-
« bunaux de police correctionnelle, auxquels la con-
« naissance de ces délits est attribuée, ils soient ré-
« primés par l'administration revêtue à cet effet d'un
« nouveau pouvoir réclamé par les circonstances,
« même par les principes (1) .»

Depuis la loi du 29 floréal au X aucune atteinte n'a été portée à la compétence répressive des conseils de préfecture, et même le décret du 16 décembre 1811 contenant règlement sur la construction, la réparation, l'entretien des routes, l'a affirmée à nouveau dans son titre IX, et c'est toujours cette institution consulaire qui nous régit à l'heure actuelle.

Mais si l'organisation de nos juridictions répressives en matière de grande voirie est ainsi l'œuvre de la Révolution ou plutôt de l'Empire, on doit justement constater que les règlements et les textes que ces tribunaux doivent appliquer ou interpréter sont tous ou presque tous des textes de l'ancien régime maintenus expressément en vigueur par la loi du 19-22 juillet 1791 (2). Mais par suite de la confusion des

1. Cité par Laferrière. *Juridictions administratives*, tome 1, p. 221.

2. Article 29 § 2 de la loi du 19 juillet 1791 relative à l'organisation d'une police municipale et correctionnelle : « Sont légalement confirmés provisoirement les règlements qui sub-

pouvoirs si fréquente dans l'ancienne monarchie, on peut presque assurer que toutes les autorités, soit administratives soit judiciaires, faisaient des règlements en matière de voirie. Aussi les textes émanent-ils de sources et d'autorités nombreuses et on ne peut guère les grouper en moins de cinq catégories.

1° De par l'autorité royale ont été rendus de nombreux édits fort importants et offrant la caractéristique propre de la loi, c'est-à-dire d'être applicables dans tout le royaume toujours sous la réserve très importante de leur enregistrement par les différents parlements. Ainsi ont été rendus les édits célèbres de 1607 sur le grand voyer, celui d'avril 1627, l'ordonnance royale du 4 août 1731 qui est en quelque sorte le code même de la grande voirie, la déclaration royale de 1780 sur le régime des carrières.

2° Viennent ensuite tout un ensemble de décisions prises par le conseil du Roy, rendues sous le nom d'arrêts et jouissant eux aussi de la généralité d'application dans tout le royaume. Ainsi l'arrêt du Conseil du 27 février 1765 sur l'alignement.

Les trois dernières catégories de règlements que

sistent, touchant la voirie, ainsi que ceux actuellement existants à l'égard de la construction des bâtiments et relatifs à leur solidité et sûreté, sans que de la présente disposition il puisse résulter la conservation des attributions ci-devant faites sur cet objet à des tribunaux particuliers.

nous avons à étudier ont toutes un caractère commun la spécialité d'application ; ce sont :

3° Les ordonnances prises par les bureaux de finance des généralités et notamment celles du bureau de finances de la généralité de Paris qui était très étendue (1).

4° Les ordonnances et règlements locaux pris par les intendants dans les limites de leurs circonscriptions, ils présentent ce caractère d'être surtout interprétatifs des grandes ordonnances royales.

5° Enfin, pour terminer, on peut citer les arrêts que les parlements rendaient en matière de voirie lors des appels portés vers eux par les juridictions inférieures. Ainsi le règlement d'avril 1671 du Parlement de Flandre pour la réparation des grands chemins et l'arrêt du 1^{er} août 1750 du Parlement de Paris relatif aux plantations sur les routes.

On a beaucoup médité de nos anciens règlements sur la voirie, mais il nous semble que le bien qu'on peut en dire doit l'emporter sur le mal, car comme le fait remarquer un auteur, si on leur a reproché de présenter un amas confus et obscur de dispositions contraires, surannées et d'une application difficile et

1. La généralité de Paris comprenait vingt-deux élections, à savoir : Paris, Beauvais, Compiègne, Senlis, Meaux, Rozoy, Coulomniers, Provins, Montereau, Nogent-sur-Seine, Joigny, Saint-Florentin, Tonnerre, Vézelay, Nemours, Melun, Étampes, Mantes, Montfort l'Amaury et Pontoise.

si, incontestablement, le nombre en est trop grand pour qu'ils puissent présenter un ensemble facile à saisir avant toute coordination et tout classement, par contre lorsqu'on les étudie après les avoir mis en ordre, on est amené à reconnaître que ce n'est pas sans raison que l'on a maintenu de nos jours la sanction provisoire que leur donnait le législateur de 1791. Ces principes ayant été soigneusement posés, les intérêts privés y trouvent une sauvegarde suffisante et d'un autre côté, l'intérêt public avec ses exigences y est suffisamment défendu.

DEUXIÈME PARTIE

DÉFINITION DE LA CONTRAVENTION DE GRANDE VOIRIE : LES FAITS QUI LA CONSTITUENT

Nous possédons un texte législatif important sur les contraventions de grande voirie : la loi du 29 floréal an X, mais elle ne les définit pas et procède par voie d'exemplarité ; son article premier est ainsi conçu : « Les contraventions de grande voirie telles qu'anticipations, dépôts de fumiers et autres objets et toutes espèces de détériorations commises sur les grandes routes, sur les arbres qui les bordent, sur les fossés et ouvrages d'art et matériaux qui servent à leur entretien, sur les canaux, fleuves, rivières navigables, les chemins de halage, francs-bords, fossés et ouvrages d'art, seront constatées, réprimées et poursuivies par voie administrative.

Cette énumération n'est pas limitative et elle embrasse généralement toutes les infractions qui, par

leur nature, ont le caractère de contraventions de grande voirie. Nous devons donc tout d'abord les définir et les classer avant d'aborder l'étude particulière de chacune d'elles.

Les contraventions de grande voirie consistent en *des faits matériels pouvant compromettre la conservation du domaine public ou nuire à l'usage auquel il est légalement destiné*. Ce caractère peut apparaître dans les quatre ordres de faits suivants : 1° *l'anticipation ou empiétement* sur le domaine public, naturel ou artificiel ; 2° *la dégradation* de ce domaine et des ouvrages qui en dépendent, ce qui comprend, dans beaucoup de cas, non seulement la dégradation constatée mais encore la dégradation possible, c'est-à-dire le fait qui est de nature à causer un dommage ; 3° *l'inobservation des servitudes d'utilité publique* destinées à assurer à tous le libre usage du domaine public ou à entourer d'une zone de protection les ouvrages qui en dépendent ; 4° *l'inobservation de certains règlements de police* qui ont pour but d'assurer l'ordre et de prévenir les accidents (1). Quant aux contraventions aux arrêtés préfectoraux intéressant uniquement la sécurité ou la facilité de la circulation et ayant pour objet de réprimer des faits qui ne constituent pas une emprise sur la voie publique, ce ne sont que des con-

1. LAFERRIÈRE, *Juridictions administratives*, tome II, p. 602.

traventions de simple police ne donnant lieu qu'à l'application des articles 471, paragraphe 5 du Code pénal et dont nous nous occuperons quand nous traiterons de la police du roulage.

Pour la clarté de l'exposition, nous allons classer parmi les quatre faits matériels précités et dans leur ordre, les différentes contraventions de grande voirie dont nous nous occuperons.

CHAPITRE PREMIER

Contraventions résultant d'une anticipation ou d'un empiétement sur le domaine public

1° *L'Alignement.*

La place à donner à l'alignement en cette étude nous a longtemps arrêté ; devions-nous le classer parmi les contraventions résultant d'une anticipation sur le domaine public, vu que l'alignement délimite le domaine public, ou bien le ranger parmi les contraventions provenant de l'inobservation de servitudes d'utilité publique vu que le riverain d'une route doit demander l'alignement et s'y conformer. Nous nous sommes décidés pour la première solution et cela pour deux raisons : d'une part, c'est que l'alignement était une des matières les plus importantes de la voirie, il est tout naturel de l'étudier en premier lieu et d'autre part, comme c'est de la délimitation de la route faite par l'alignement que les autres faits seront réputés ou non contraventions, il est par conséquent nécessaire de l'étudier tout d'abord.

L'alignement est, en principe, la détermination de la ligne séparative de la voie publique et de la propriété privée. L'alignement apparaît ainsi comme un bornage. Pourtant il en diffère car, tandis qu'en droit commun, le bornage des propriétés est de la compétence des juges de paix, c'est au contraire l'administration qui est seule chargée de fixer les limites du domaine public. De plus, autre différence avec le bornage : l'autorité administrative ne s'est pas contentée de fixer les limites de la voie publique et des propriétés particulières, et de bonne heure elle a vu dans le droit d'alignement un moyen de redresser et élargir les routes et chemins.

De plus, l'alignement en tant qu'on le considère comme une attribution de l'autorité administrative chargée de le donner, tient de la servitude d'utilité publique et de l'expropriation ; il tient de la première en ce qu'il impose aux riverains l'obligation de se pourvoir d'une autorisation ou de s'y conformer pour élever des bâtiments ou se clore suivant le tracé que lui impose l'administration, enfin il emporte véritable expropriation lorsque, pour le redressement ou l'élargissement de la voie publique, les limites sont reportées sur les héritages voisins qui se trouvent ainsi diminués de la superficie à réunir au domaine national ou départemental (1).

1. Il faut noter cependant que cette expropriation économique ne s'appliquera que lorsqu'il y a lieu d'élargir ou même

Ce dernier caractère se trouve déjà dans un de nos premiers textes et aussi des plus importants sur l'alignement: l'Édit d'Henri IV, de décembre 1607. Ce texte continue à être en vigueur et en voici la teneur exacte. « Deffendons à notre dict grand voyer ou à ses commis de permettre qu'il soit fait aucunes saillies ordinaires et pans de bois aux bâtiments neufs et même à ceux où il en a à présent de construits, les réédifier, ni faire ouvrages qui les puissent conforter, conserver et soutenir, ni faire aucun encorbellement en avance pour porter aucun mur, pans de bois ou saillies et porter à faux sur les dites rues, mais faire le tout construire à plomb depuis le rez-de-chaussée tout contremont et pourvoir à ce que les rues embellissent et s'élargissent au mieux faire se pourra, et en baillant par lui les alignements redressera les murs où il y aura pli ou coude et de tout sera tenu de donner par écrit son procès-verbal de lui signé ou de son greffier, portant l'alignement desdits édifices de deulx toises en deulx toises à ce qu'il n'y soyt contrevenu. »

Des dispositions de l'Édit de 1607 résultait pour la voirie le droit de contrôler l'établissement de toute

redresser une voie publique. En effet, l'alignement reste au moins, en principe, la fixation de la ligne séparative du domaine public et des héritages qui le bornent. Or, en matière d'ouverture et de prolongement, il n'y a pas d'héritages riverains.

construction en bordure de la voie. Un arrêt du Conseil du Roy, du 27 février 1763, consacra l'exercice de ce droit de l'administration en prescrivant formellement aux riverains voulant construire sur les limites de leur propriété de demander aux Trésoriers de France l'alignement de leur propriété (1).

Les textes complémentaires en matière d'alignement sont : la loi du 16 septembre 1807 sur le dessèchement des marais et la loi du 23 mai 1841 sur l'expropriation.

Pour bien comprendre ce qu'est la contravention

1. La garantie des droits de l'administration en matière d'alignement pour les grandes routes est toute entière dans le dernier paragraphe de cette disposition de l'arrêt du Conseil, du 27 février 1765 : « Le Roy ordonne que conformément à ce qui se pratique aux Bureaux des Finances de la Généralité de Paris dont Sa Majesté a confirmé et confirme l'ordonnance du 29 mars 1754, article 4. Les alignements par constructions et reconstructions de maisons, édifices ou bâtiments généralement quelconques ou tout ou partie étant le long et joignant les routes construites par ses ordres soit dans les traverses des villes, bourgs et villages, soit en pleine campagne, ainsi que les permissions pour toute espèce d'ouvrage aux faces des dites maisons et édifices et bâtiments et pour l'établissement d'échoppes ou choses saillantes le long des dites routes ne pouvant être donnés, en aucun cas, par autres que les Trésoriers de France, commissaires des ponts et chaussées... en se conformant aux plans levés et arrêtés par les ordres de Sa Majesté qui sait où seront déposés par la suite au greffe des Bureaux de finance de leur généralité. »

en cette matière il faut bien saisir en quoi consiste l'alignement. A cet effet, on doit tout d'abord distinguer deux choses : le plan général d'alignement et le plan individuel.

L'Alignement général ou plan général d'alignement a pour but de déterminer la limite d'une ou plusieurs voies publiques avec les héritages riverains. Ce plan général, dressé le plus souvent par communes, est établi pour la grande voirie par les services techniques (Ingénieurs et conducteurs des ponts et chaussées).

Il faut remarquer toutefois que ces plans ne sont que des avant-projets et ce sont seulement les formalités administratives qui lui donnent la valeur et les effets de plan d'alignement. Ces formalités sont l'enquête et l'approbation des plans dont voici un bref aperçu :

L'enquête est réglée pour la grande voirie par la loi du 3 mai 1841 : les plans parcellaires une fois dressés par les services techniques sont soumis, pour avis, au Conseil général des ponts et chaussées quant aux routes nationales et, pour les routes départementales, au Conseil général. De plus, on devra toujours consulter les Conseils municipaux des communes intéressées, c'est-à-dire traversées.

Ces plans sont déposés pendant huit jours à la mairie des communes intéressées : un registre y est

ouvert où sont consignées toutes les observations faites par les particuliers qui les signent.

L'avis du dépôt des pièces et de l'ouverture du registre est publié à son de trompe, affiché à la mairie, et inséré dans les journaux du département. De ce moment court pendant huit jours le délai d'enquête à l'expiration duquel le maire transmet le plan et les réclamations au sous-préfet.

Celui-ci réunit une commission d'enquête composée de quatre conseillers généraux ou d'arrondissement, du maire des communes intéressées et d'un agent du service de la voirie. Elle examine les observations et pendant huit jours peut en recevoir de

1. Les effets extrêmement importants du plan général d'alignement sont de deux sortes suivant que :

1° Il a pour objet d'élargir la voie publique, il y a alors empiètement du domaine public sur le domaine privé et l'effet du plan sera de déposséder le riverain d'une partie de sa propriété, mais ici on doit sous-distinguer.

α) S'il s'agit de terrains non bâtis, il a pour effet d'incorporer au sol de la voie publique la portion de terrain comprise dans ses limites, et l'indemnité est fixée soit à l'amiable, soit par le jury d'expropriation.

β) S'il s'agit de terrains bâtis, il n'y a pas incorporation au sol de la voie publique et alors les bâtiments sont frappés de la servitude de reculement.

2° Il a pour objet de rétrécir la voie publique, le riverain peut alors acheter le terrain délaissé en droit soi en vertu de son droit de préemption.

nouvelles puis transmet le dossier au préfet. Le plan général d'alignement ainsi établi pour les routes nationales et départementales est ensuite approuvé par un décret du Conseil d'État et produit alors pleinement ses effets.

Il était d'autant plus nécessaire de définir le plan général d'alignement que l'alignement individuel est l'indication pour chaque riverain de la ligne qui sépare sa propriété de la voie publique ou mieux c'est la constatation officielle de ce qui est porté au plan général d'alignement relativement à un immeuble. Tout riverain qui doit construire en bordure de la voie publique doit demander l'alignement et le fait de ne pas se conformer à cette obligation constitue une contravention de grande voirie.

Mais à qui le riverain doit-il demander l'alignement ? C'est au sous-préfet s'il y a un plan général d'alignement, sinon, c'est le préfet qui, par un arrêté, accorde l'alignement. Il va sans dire que cet arrêté est susceptible de recours pour excès de pouvoir d'autant que la décision en matière d'alignement individuel est un acte d'autorité (1).

1. Il pourra y avoir matière à recours pour excès de pouvoir au cas où l'arrêté rendu n'est pas conforme au plan général d'alignement ou refuse l'alignement au riverain qui y a droit, où, enfin, lorsqu'un sous-préfet délivre un alignement alors qu'il n'y a pas de plan général. Pendant longtemps, on a prétendu qu'en ce cas, l'administration pouvait

Mais si les droits des particuliers sont ainsi garantis contre l'arbitraire possible de l'administration, quelle est, par contre, la sanction édictée contre les particuliers ne se conformant pas à l'obligation de l'alignement valablement et légalement délivré ?

L'édit du 27 février 1765 indiquait trois sanctions : 1° la confiscation, 2° la démolition de la besogne mal plantée, 3° l'amende. La première de ces peines n'est plus admise dans notre droit pénal moderne, non plus qu'en matière de voirie, quant à l'application des deux autres pénalités, une distinction est nécessaire.

Le propriétaire qui construit sans avoir demandé l'alignement ou contrairement à celui qui lui a été donné, peut, en effet, se trouver dans trois situations différentes :

1° S'il construit conformément à l'alignement, quoique ne l'ayant pas demandé, il est condamné à

fixer arbitrairement les alignements individuels, et cela en s'appuyant sur l'ambiguïté des termes de l'arrêt de 1607. Cette pratique était trop arbitraire et en contradiction avec la notion de l'alignement individuel. Aussi le Conseil d'État, depuis 1862, et la Cour de cassation, depuis 1870 décident qu'à défaut d'un plan général dûment approuvé, l'alignement individuel doit être donné sur les limites actuelles de la voie. — Conseil d'État, 10 février 1865, Sammartin, 25 mars 1867. Valleron.

l'amende mais on ne doit pas le condamner à la démolition (1).

2° S'il empiète sur la voie publique, il est condamné à l'amende et à la démolition et tous ouvriers et artisans, entrepreneurs, qui concourent aux travaux publics, sont également passibles de l'amende, aux termes de l'édit de 1607 (2).

3° S'il construit en retrait de l'alignement, il y a controverse alors entre la Cour de cassation et le Conseil d'État. La première se fondant sur l'esprit de l'édit de 1607 qui se propose de pourvoir surtout à la rectification des voies pour l'embellissement des villes, décide que le tribunal de police doit également condamner à l'amende et à la démolition de la *besogne mal plantée* (3). Le Conseil d'État, au contraire, juge que la disposition de l'arrêt du Conseil du 27 février 1765, qui interdit d'élever des constructions sans en avoir obtenu l'alignement, ne s'applique qu'aux constructions joignant la voie publique, de sorte que, lorsqu'un propriétaire a bâti sur son terrain, en arrière de l'alignement, sans avoir obtenu l'autorisation, il n'y a pas lieu d'ordonner la démolition (4).

1. Cour de cassation, chambre criminelle, 24 décembre 1859. Lasnier.

2. Conseil d'État, 31 juillet 1843. Bonnières.

3. Chambre criminelle, 30 août 1865; 18 février 1880.

4. Conseil d'État, 17 février 1859. Catillon.

On peut remarquer, toutefois, que les constructions en retrait étant dangereuses pour la sécurité publique, car elles peuvent faciliter les agressions, l'administration pourrait obliger le riverain à se clore, et cela en vertu de son droit de police, et ce dernier devrait alors demander l'alignement (1).

La servitude d'alignement tend donc à ce que toutes les constructions établies le long d'une route soient orientées sur la même ligne séparative de la voie publique. Mais, en outre, les anciens règlements sur l'alignement ont défendu aux riverains de faire aucuns travaux aux murs de façade sans avoir *demandé et obtenu*, au préalable, l'autorisation, quand même on aurait un alignement individuel pour le mur de façade. Pour tous travaux, confortatifs ou non, du mur de façade, il faut une autorisation (2).

Pour les autres parties de l'immeuble, le Conseil d'État juge qu'il n'y a pas besoin d'autorisation, à condition toutefois que ce ne soit pas un travail confortatif. La Cour de cassation décide, au contraire, que les propriétaires ne pourront faire aucun travail ex-

1. Conseil d'État. Même arrêt, 5 février 1860. Périer.

2. Constitue une contravention le fait d'exécuter sans autorisation des travaux, qu'ils soient confortatifs ou non, au mur de face d'une maison non soumise à la servitude de recullement et longeant la voie publique ; amende doit être dressée pour défaut d'autorisation (Conseil d'État, Yves et Vignaudon, 23 juillet 1897).

térieur ou intérieur dans la partie retranchable. Mais, ici, nous touchons de très près à la servitude de reculement qui est intimement liée à l'obligation de démolir les édifices menaçant ruine, aussi l'étudierons-nous dans ses détails lorsque nous aborderons l'examen de cette dernière. Toutefois, nous pouvons poser en principe que tout riverain qui veut construire ou même réparer en bordure d'une route, doit demander l'alignement ou la permission de réparer.

Une dernière question se pose au sujet de ces autorisations, c'est de savoir si elles se périment au bout d'un certain délai.

Un ancien règlement les lettres patentes du 22 octobre 1733 édictait que les permissions de construire étaient nulles de plein droit après l'année expirée et que ceux qui n'en avaient point profité dans ce délai étaient tenus, pour exécuter leurs travaux, de se munir d'une nouvelle autorisation.

Ce règlement a-t-il force exécutoire de plano? non, assurément, vu qu'il fut rendu exclusivement dans un intérêt fiscal qui n'existe plus aujourd'hui. Si les préfets peuvent, dans un but d'ordre et de police, prescrire pour l'exécution des autorisations qu'ils délivrent, un délai au delà duquel elles sont de nul effet, il en résulte, d'autre part, que l'obligation d'user d'une autorisation dans l'année doit résulter seulement

d'une condition formellement exprimée dans l'arrêté préfectoral d'autorisation et non pas implicitement des lettres patentes précitées.

2° *Établissement de saillies sur la voie publique.*

On désigne sous le nom de *saillies*, non les parties entières de bâtiments qui font saillie sur l'alignement de la route et sont dès lors soumises à retranchement, mais tout ce qui, abstraction faite de l'alignement, dépasse le nu du mur de face, et, surplombant la voie publique, peut conséquemment en compromettre la sécurité ou en gêner la circulation. Les saillies peuvent donc et occasionner des accidents et présenter des embarras dangereux. Les abus en avaient été tels dès le xvi^e siècle que l'autorité avait dû les interdire.

Cette défense fut formellement édictée dans la déclaration royale du 13 juillet 1508. On la retrouve dans celle du 14 mai 1554, dans les ordonnances de 1560 et 22 novembre 1563 et dans les lettres patentes de décembre 1564. L'édit de décembre 1667 paraît, dans son article 4, interdire d'une manière générale, les saillies fixes sur toutes les voies publiques, mais l'arrêt du Conseil, du 27 février 1765, exige seulement une permission des Trésoriers de France

pour l'établissement des saillies le long des routes (1).

Depuis, la question a été réglementée par des arrêtés préfectoraux pris sur le modèle des circulaires du ministre des Travaux Publics, des 20 septembre et 30 octobre 1858 (2), modifiés par les arrêtés du 15 juin 1898 et du 20 mars 1901.

C'est au préfet qu'il appartient d'autoriser les saillies sur la voie publique, même dans les rues des villes, bourgs et villages qui sont le prolongement des grandes routes. Un avis du Conseil d'État, du 20 novembre 1839, avait déjà décidé sur ce point que :
« l'objet de l'alignement étant de donner aux voies
« publiques la largeur nécessaire et la disposition

1. Arrêt du Conseil, du 27 février 1765, article 4 :

« Fait Sa Majesté défense à tous particuliers, propriétaires et autres, de construire, reconstruire ou réparer aucun édifice, poser échoppes et choses saillantes le long des routes sans en avoir obtenu l'alignement ou permission des dits trésoriers de France, à peine de démolition des dits ouvrages, confiscation des matériaux et 300 livres d'amende ; et contre les maçons, charpentiers et ouvriers, de pareille amende et même de plus grande peine au cas de récidive. »

2. Ces circulaires prévoient spécialement la nature et la dimension maximum des saillies, l'établissement, le remplacement et la réparation des marches, bornes et entrées de caves ou tous ouvrages de maçonnerie en saillie sur les alignements, l'enlèvement des bornes en saillie sur la façade des constructions, l'ouverture des portes, fenêtres et volets du rez-de-chaussée en saillie sur la voirie publique, — Courcelle, *De la voirie*, page 189.

« convenable, les saillies, de quelque nature que ce
« soit, affectent nécessairement l'alignement et qu'ainsi
« le droit de les interdire rentre dans les attribu-
« tions de l'autorité chargée de délivrer l'aligne-
« ment.

« Considérant, d'autre part, que si l'article 50
« de la loi du 4 décembre 1789 et 46 de la loi
« du 19 juillet 1791 confient à l'autorité municipale
« ce qui intéresse la sûreté et la commodité du
« passage sur les voies publiques, ils ne l'ont pas
« investie du droit de déterminer les alignements de
« la grande voirie, droit toujours réservé au préfet,
« mais seulement de celui de constater les contraven-
« tions qui peuvent se commettre en matière de grande
« voirie ainsi qu'il résulte positivement de la loi du
« 29 Floréal an X, et considérant que la distinction
« entre les attributions des préfets et celles des maires
« en matière de voirie a été de nouveau consacrée
« par la loi du 19 juillet 1837 sur l'administration
« municipale est d'avis : que le droit d'autoriser ou
« d'interdire les saillies, de quelque sorte qu'elles
« soient, sur la partie des voies publiques qui dépen-
« dent de la grande voirie appartient aux préfets
« chargés de donner l'alignement. »

L'opinion contraire avait longtemps fait valoir un argument, c'était celui-ci : Le législateur a autorisé, au profit des communes, la perception de tarifs de droits de voirie applicables à certaines constructions

et saillies mobiles qui s'établissent sur les grandes routes. Or, ces droits étaient autrefois attribués aux commissaires chargés de la petite voirie, d'où l'on concluait que le droit de permettre ces saillies appartenait à l'autorité municipale.

L'arrêt du Conseil d'État précité, plusieurs fois confirmé depuis, a triomphé, et enfin l'article 98 de la loi du 5 avril 1884 est exprès sur ce point : « Le maire a la police des routes nationales et départementales et des voies de communication dans l'intérieur des agglomérations, mais seulement en ce qui touche à la circulation sur les dites voies. »

Le préfet, ainsi maître de refuser l'autorisation d'établir une saillie nouvelle (1), peut de plus ordonner la destruction des saillies existantes s'il estime qu'elles gênent la circulation ou constituent un péril pour la circulation et la sûreté publique; cela découle de son droit de police.

Le fait d'établir une saillie sur une route, sans autorisation, ou de maintenir la saillie dont l'autorité administrative prescrit la suppression, constitue la contravention de grande voirie prévue par l'arrêté

1. Il est à remarquer ici que le sous-préfet qui, d'après la loi du 4 mai 1864, délivre des alignements individuels au cas de plan général d'alignement régulièrement approuvé, ne peut délivrer de permissions de saillies. Une circulaire du ministre des Travaux Publics, du 6 février 1899, déclare en effet que les termes de la loi sont limitatifs.

du 27 février 1765 et punie d'une amende de 300 livres, pouvant être réduite jusqu'à 16 francs depuis la loi du 23 mars, et aussi de la démolition (1).

Une controverse importante est toutefois à signaler. Tandis que tout le monde est d'accord pour reconnaître aux saillies fixes le caractère de contraventions de grande voirie, le Conseil d'État a longtemps reconnu à celles relatives aux saillies mobiles (2) la même qualité (3), mais dans des affaires plus récentes qui lui étaient déférées, il a dénié le caractère de contraventions de grande voirie aux mêmes faits, attendu qu'ils n'étaient pas de nature à porter atteinte à la conservation de la route et ne constituaient ni occupation ni emprise sur le sol de la voie et qu'ils n'intéressaient pas la sécurité ou la facilité de la circulation (4).

1. Un arrêt du Conseil d'État, du 3 août 1900, a ordonné la démolition d'un trottoir exécuté en dehors des conditions de l'autorisation.

2. On entend par saillies fixes celles faisant corps avec le bâtiment, telles que colonnes, pilastres, balcons, corniches, tuyaux, et par saillies mobiles celles ne faisant pas partie intégrante de la construction et pouvant en être aisément détachées telles que devantures de boutiques, lanternes, enseignes, contrevents.

3. Arrêt du Conseil d'État, 10 janvier 1846.

4. Arrêts du Conseil d'État, 22 décembre 1852; 14 décembre 1859.

3° *Caves sous la voie publique.*

De même qu'en matière de mines on reconnaît que le propriétaire de la surface est en même temps propriétaire du tréfond, de même, la domanialité publique doit s'étendre au-dessus et au-dessous des routes et creuser des caves se prolongeant sous le sol de ces voies publiques constituerait, sans aucun doute possible, une usurpation. De plus, de pareils travaux peuvent en arriver à compromettre la solidité du sol des routes. Aussi les anciens règlements, et particulièrement l'article 7 de l'édit de 1607 porte textuellement : « Faisons aussi défenses à toutes personnes de faire et creuser aucunes caves sous les rues. » Pourtant, un arrêt du Conseil, du 3 juillet 1685, était un peu moins rigoureux et autorisait les propriétaires qui se trouvent avoir des caves sous rues au moment de l'élargissement de ces rues, à les conserver.

Cependant, il faut remarquer que ce texte plus bienveillant semble en contrariété presque formelle avec les termes plus rigoureux et aussi plus généraux de l'édit de 1607, d'autant plus que cet arrêt du Conseil semble n'avoir été rendu que pour les rues de Paris seules et, en conséquence, les routes nous semblent

devoir être soumises aux règles générales en cette matière (1).

Tout ce que l'on peut et doit accorder aux riverains, c'est de les laisser conserver telles qu'elles existent, sans pouvoir les réparer, leurs caves existant sous la voie publique et les obliger à les démolir et à les combler lorsqu'elles menaceront ruine. Et même l'administration, dans un intérêt de sécurité, peut toujours ordonner aux propriétaires riverains de la voie publique de combler les caves qui s'étendent sous ces voies, les intéressés pouvant toujours faire valoir devant le Conseil d'État leur droit à indemnité, à raison de la suppression de ces caves (2).

Quand à la peine prononcée au cas de contravention, l'édit de 1607 la fixe à une amende de dix livres et à la démolition des entreprises ainsi faites.

4° Plantations.

Avant d'aborder cette quatrième espèce d'anticipations sur le domaine public, c'est-à-dire sur les routes, une remarque s'impose. Les précédentes espèces, alignement, saillies, caves sous la voie publique, ne

1. Article 7 de l'édit de 1607 : « Au cas ou aucuns voudraient faire telles entreprises sans les dites permissions le pourra faire condamner en la dite amende de dix livres ou plus grande somme si le cas y échet et faire abattre les dites entreprises. »

2. Arrêt du Conseil d'État, du 23 janvier 1862. Legendre. S., 62, 2.362. P. Adm. Chr.

sont pas, le plus souvent, nécessaires, il en est autrement des derniers cas que nous examinerons : plantations, pose de conducteurs électriques, dépôts de matériaux sur la voie publique ; c'est ce que nous allons voir de suite avec les plantations.

L'existence des arbres sur les bords des routes ou sur la limite des propriétés riveraines et l'obligation pour les propriétaires de les planter et de les entretenir, constitue pour eux une charge.

Ces plantations ont été prescrites par les anciens règlements et ordonnances qui, rendues de 1522 à 1790, tels que les ordonnances de février 1522, l'ordonnance de Blois de 1579, article 356, les arrêts du Conseil du 26 mai 1705, 17 avril 1776, l'ordonnance du bureau des Finances du 17 juillet 1781, avaient obligé les propriétaires riverains à faire des plantations le long des routes, d'abord sur le sol même des routes et plus tard sur leur propre terrain, à une certaine distance des bords extérieurs des fossés et cela, disaient-ils, afin d'embellir les chemins, assurer leurs limites, maintenir les chaussées, fournir aux voyageurs de l'ombre pendant l'été et leur indiquer la route, pendant l'hiver, lorsque la neige couvre la terre. Les plantations ont encore pour but de faciliter la reproduction des arbres utiles aux arts et à l'agriculture (1).

1. Rapport à la Chambre des Pairs, par M. de la Ville-Gauthier, séance du 22 mai 1846.

Pour étudier plus facilement les plantations, il est utile de distinguer entre *la faculté qu'ont les riverains de planter à leur gré* et *l'obligation de planter qui peut leur être imposée*.

Dans le premier cas, le riverain d'une route qui veut faire sur ses terrains des plantations, doit préalablement demander l'alignement et l'autorisation qui lui sont délivrés par le fonctionnaire chargé de délivrer l'alignement pour les constructions, c'est-à-dire le préfet. Ceux qui ont fait des plantations sans demander l'autorisation doivent être condamnés à l'amende et à l'enlèvement des arbres, quelle que soit l'époque à laquelle remonte la contravention, sans qu'il y ait lieu de s'arrêter à l'exception de propriété et sans que le Conseil de préfecture puisse ordonner la conservation des arbres sur le motif qu'elle ne présenterait aucun inconvénient, l'appréciation de cette circonstance appartenant à l'administration (1).

Les préfets ne doivent pas autoriser des plantations rapprochées de plus d'un mètre du bord extérieur des fossés (2), ce n'est que lorsque les plantations ont lieu à six mètres et au delà de la route que le riverain peut planter sans demander l'autorisation de l'alignement (3).

1. Arrêts du Conseil d'État, du 1^{er} août 1834 et 23 mars 1845.

2. Article 90 du décret du 16 décembre 1811.

3. Article 5 de la loi du 9-19 ventôse an XIII, relative aux plantations des grandes routes et des chemins vicinaux.

Quant à *l'obligation pour les riverains des route de planter*, elle était, on l'a vu, prescrite par les anciens règlements, témoins l'arrêt du 3 mai 1720, la loi du 9 ventôse, an XIII, ainsi que le décret du 16 décembre 1811. Les préfets doivent veiller à l'exécution des lois concernant les plantations et prescrire, au besoin, par des arrêtés réglementaires, cette exécution en fixant le délai dans lequel les intéressés doivent s'y conformer, et lorsque, malgré l'injonction faite au propriétaire, les arbres ne sont pas plantés dans le délai fixé par l'arrêt ou s'ils ont été plantés, mais alors en contrevenant à l'arrêt, les contrevenants seront traduits devant les tribunaux compétents, c'est-à-dire devant les Conseils de préfecture et les plantations non effectuées ou mal effectuées seront mises en adjudication. Les riverains sont tenus de rembourser ensuite les frais des plantations sans compter l'amende qui peut être prononcée et qui peut s'élever à un franc par pied d'arbre à planter (1).

On a prétendu que l'obligation pour le riverain de planter le long des routes n'existait plus et que les prescriptions du décret du 16 décembre 1811 devaient être considérées comme abrogées. C'est là

1. Décret du 16 décembre 1811, articles 37, 95 à 97. D'après ce décret, les plantations ne sont plus faites que sur les héritages riverains, mais elles sont obligatoires.

une erreur. Sans doute, on a critiqué vivement cette servitude, mais en l'absence de textes qui l'abolissent, on est obligé de reconnaître qu'elle existe encore et que l'on est tenu de se soumettre aux mesures administratives qui en prescrivent l'exécution.

Bien plus, l'obligation de planter existe aussi bien pour les routes nationales que pour les routes départementales, cela résulte du texte même du décret de 1811 ainsi conçu : « Il sera statué sur la construction, la reconstruction et la plantation des routes départementales par des règlements d'administration publique rendus pour chacune de ces routes. » La jurisprudence est, du reste, parfaitement établie sur ce point.

Le décret du 16 décembre 1811 n'a réglementé que les plantations d'arbres, n'empêche que les plantations de haies sont restreintes, dans une certaine mesure, par l'application d'anciens règlements restés en vigueur. D'après l'arrêt du Conseil, du 17 juin 1721, on ne peut établir, sans autorisation de l'administration, de haie vive (1) à moins de six pieds des fossés et de trente pieds du pavé des routes, s'il n'existe pas de fossés. En cas de contravention, il y a lieu d'appliquer l'amende de 500 livres édictée par

1. On appelle communément *haies vives*, celles qui sont formées d'arbustes ou d'arbrisseaux en végétation, et *haies sèches*, celles construites avec des branchages.

l'ordonnance du 4 août 1731, sauf atténuation de la peine, en vertu de la loi du 23 mars 1842.

S'il s'agit d'une haie sèche, on ferait application de l'arrêt du Conseil, du 27 février 1765, prononçant une amende de 300 livres pour toute construction faite sans autorisation sur les propriétés joignant la voie publique (1).

On s'étonnera peut-être de ce que nous ayons étudié les plantations à cette place et on aurait peut-être préféré les trouver dans un autre chapitre, celui traitant des contraventions résultant de l'inobservation d'une servitude d'utilité publique, car telle semble bien être l'obligation mise à la charge des riverains par le décret du 16 décembre 1811.

Or on ne saurait contester que la servitude de plantation des routes est une servitude des plus lourdes pour les propriétaires riverains, aussi les résultats obtenus ont-ils été généralement bien loin d'être satisfaisants. C'est alors que l'administration se voyant dans l'impossibilité de faire respecter les dispositions d'une loi impopulaire et contre laquelle s'élevaient, de toutes parts, de violentes récriminations, a, conformément à une circulaire du ministre des Travaux Publics, du 9 août 1850, décidé que toutes les fois que cela serait possible, elle renoncerait à se prévaloir

1. Conseil d'État, 30 juin 1839.

du décret de 1811 et planterait, à ses frais, sur le sol même des routes.

Par suite de cette nouvelle conduite de l'administration, la servitude de plantation sur les routes semble être reléguée au second plan (1) et c'est la faculté laissée aux riverains de planter à leur gré, mais en demandant l'alignement, qui apparaît comme devant être désormais prédominante ; c'est aussi la raison pour laquelle nous étudions les plantations immédiatement après les saillies dont elles suivent, pour ainsi dire, les mêmes règles quant aux autorisations et quant à la façon dont ces dernières elles-mêmes sont accordées.

5° Poses de conducteurs électriques.

L'établissement et le fonctionnement des conducteurs d'électricité sur les grandes routes intéressent

1. On peut, du reste, observer ici que le soin de planter des arbres sur les bords des routes doit plutôt incomber à l'administration 1° En vertu de son rôle de gardienne du domaine public : il a été reconnu, en effet, que l'arbre et l'humidité, loin d'être pour les routes des éléments de détérioration, facilitent au contraire la main-d'œuvre et contribuent à conserver la chaussée en bon état de viabilité. 2° L'administration devant veiller à la sécurité de la circulation sur les routes, il est certain que ces plantations préservent le voyageur en lui indiquant au milieu des neiges ou des inondations la direction de la voie. 3° Elle offre un moyen efficace de conserver et reproduire les bois nécessaires à l'artillerie et à la marine.

à la fois la sécurité de la circulation, celle des riverains et la conservation des chaussées et autres ouvrages établis sur le sol. Le seul cas qui nous intéresse et dont nous devons parler à cette place même est celui où l'installation est faite au-dessus ou au-dessous d'une voie publique ou, ce qui revient au même, au-dessus ou au-dessous d'un terrain domanial.

Une double autorisation est alors nécessaire :
1° une autorisation des services de voirie intéressés par l'occupation d'une partie de la voie publique et,
2° une autorisation préfectorale spéciale visant les conducteurs électriques dans lesquels le courant doit circuler (1).

Relativement à la première autorisation, c'est une règle générale qu'aucun travail ne peut être exécuté sur la voie publique ou dans ses dépendances sans une permission de voirie et les installations électriques n'échappent pas à cette règle. En outre, la délivrance de la permission est, en ce qui les concerne, subordonnée dans nombre de cas à l'accomplissement de formalités et à l'observation de conditions également minutieuses. Celles-ci se trouvent déterminées pour les routes nationales et départementales par un arrêté réglementaire du 15 septembre

1. On entend par conducteurs électriques, les câbles servant au transport de l'énergie électrique soit pour l'éclairage, soit pour la traction, ou toute autre application qui pourra résulter ultérieurement du progrès des sciences.

1893, pris à cette date par tous les préfets, en conformité d'une circulaire du ministre des Travaux Publics du 1^{er} septembre 1893.

Quant à la deuxième autorisation qui ne vise que la circulation du courant, elle doit être obligatoirement et préalablement obtenue dans quelque catégorie que rentre la voie publique à occuper et elle est toujours subordonnée par le préfet du département à l'avis technique des ingénieurs des postes et télégraphes (1).

La sanction pénale, au cas de contravention à ces dispositions, se trouve dans l'article 8 de la loi du 25 juin 1895. Cet article dispose que les contraventions aux dispositions de cette loi ou aux règlements qui seront pris pour son exécution seront punies, après une mise en demeure non suivie d'effet, des pénalités portées à l'article 2 du décret du 27 décembre 1851, c'est-à-dire d'une amende de 16 à 300 francs. Les contraventions sont poursuivies et jugées comme en matière de grande voirie (2).

1. Article 4 de la loi du 25 juin 1895.

2. Constitue la contravention de grande voirie prévue par l'arrêt du Conseil, du 27 février 1765, et la loi du 29 floréal an X, le fait d'avoir établi, sans l'autorisation préalable des services de voirie, des fils et des supports pour l'éclairage électrique, au-dessus du sol d'une route nationale et la condamnation comporte outre l'amende, l'enlèvement des fils et les faits du procès-verbal. Conseil d'État, 13 décembre 1895, Margueritat, S., 98.3.6.

Quant aux arrêtés préfectoraux simplement pris dans l'intérêt de la sécurité publique ou de la facilité de la circulation, ils ne peuvent donner lieu, au cas d'infractions à leurs dispositions, qu'à des contraventions de simple police (1).

6° *Dépôts et embarras sur la voie publique.*

Les contraventions édictées sur ce point, bien que semblant plutôt être établies dans le but de garantir la liberté et la sécurité de la circulation sur les routes, sont tout autant des mesures destinées à prévenir *les anticipations* sur ces parties du domaine public, la preuve en est l'arrêt du Conseil du 17 juin 1721 et l'ordonnance royale du 4 août 1731. Ces mêmes textes, qui renferment la plupart des prescriptions relatives à la police de conservation des routes, répriment, en outre, le dépôt sur le sol d'objets ou matières quelconques susceptibles d'embarrasser le passage.

1. Jugé notamment que le fait d'avoir contrevenu aux prescriptions d'un arrêté préfectoral d'autorisation portant que les fils des câbles aériens destinés à l'éclairage électrique seraient, à l'exception des fils neutres, entourés d'une enveloppe isolante, ne constitue pas une contravention de grande voirie et que c'est avec juste raison que le Conseil de préfecture s'est déclaré incompétent (Conseil d'État, 3 février 1893).

Voici du reste le texte même de l'ordonnance du 4 août 1731 : « Fait Sa Majesté, absolue et itérative
« défense à tous gravatiers, laboureurs, vigneron, s,
« jardiniers et autres de décharger aucuns gravois,
« fumiers, immondices et autres empêchements au
« passage public, tant sur les chaussées de pavés et
« les chemins de terre que sur les ponts et dans les
« rues des bourgs et villages. L'amende est portée
« de trois cents à cinq cents livres et est réductible
« jusqu'à vingt-cinq livres. »

Les pénalités de l'ordonnance de 1731 sont demeurées seules applicables en matière d'encombres sur les routes nationales et départementales. De plus, la loi du 29 floréal, an X, dans son article premier, a reconnu à ces faits le caractère de contravention de grande voirie et l'article 471, § 4 du code pénal ne peut ici recevoir son application. Cet article, qui punit des peines de simple police ceux qui ont embarrassé la voie publique en y déposant sans nécessité des matériaux ou des objets quelconques qui empêchent ou diminuent la sûreté du passage, est spécial à la petite voirie.

On doit remarquer que le dépôt n'a pas besoin, pour tomber sous le coup de l'ordonnance de 1731, d'être permanent, il peut n'être que momentanément, la loi ne distingue pas. S'il est permanent, il constituera dans certaines hypothèses, une usurpation sur la largeur de la route, une anticipation. Ainsi, par

exemple, une charrette qu'un propriétaire laisse à demeure dételée sur l'accotement de la route. Cette distinction, il faut le reconnaître, est purement théorique, la peine étant la même pour l'anticipation que pour le dépôt (1).

Que doit-on considérer comme encombrements et dépôts embarrassants ? On ne peut procéder ici par énumération, les textes législatifs, comme l'ordonnance de 1731 et la loi de floréal, an X, parlant en termes très généraux. Aussi donnerons-nous, pour fixer l'esprit à ce sujet, quelques espèces jurisprudentielles.

Sont considérés comme dépôts embarrassant la voie publique au sens de l'ordonnance de 1731, le fait de décharger sans autorisation sur la chaussée ou sur les accotements d'une route les matériaux nécessaires à l'édification d'une construction riveraine (2), ainsi que le fait d'établir aux mêmes fins également et sans autorisation un échafaudage prenant pied sur la route ou ses dépendances (3).

Les pénalités de l'ordonnance de 1731 se trouvent

1. Dans le ressort de l'ancienne généralité de Paris, le dépôt de matériaux, gravois, décombres, fumiers et immondices sur un point quelconque des grandes routes et chemins, n'est puni par l'article 9 de l'ordonnance du bureau des finances de la dite généralité du 17 juillet 1781 que d'une amende de cent francs réductible jusqu'à dix francs, et de la confiscation.

2. Conseil d'État, 3 août 1828. Coste.

1; Conseil d'État, 5 décembre 1842. Derreulx.

done encourues par ce fait seul qu'il y a encombrement et aucune excuse autre que la force majeure ne saurait être admise, le texte interdit en effet tout empêchement au passage public sans distinction ou réserve. Il importerait par conséquent que le dépôt par exemple n'occupât qu'un très petit espace et qu'en fait il n'eût point gêné la circulation (1), ou qu'il ne soit resté que quelque temps sur la route ne fût-ce que quelques heures (2) ou même que le contrevenant se prétende propriétaire du terrain sur lequel le dépôt était fait (3). Mais le fait pour un propriétaire de n'avoir pas fait disparaître l'encombrement résultant de l'éboulement sur une route de déblais provenant de sa propriété ne saurait tomber sous le coup de l'ordonnance de 1731 mais dépendrait de l'article 3 de l'Édit de décembre 1607 d'après lequel, lorsque les rues et chemins sont encombrés ou incommodés, le grand voyer ou ses commis peuvent enjoindre aux particuliers de faire disparaître les objets qui les encombrement ou les incommode, et faute par eux de ne s'être pas conformés dans les trois jours de la signification de l'ordre donné, les faire condamner à une amende ne pouvant excéder dix francs.

Enfin, parmi les *dépôts et embarras* qui peuvent

1. Conseil d'État, 31 octobre 1838. Guénolé.

2. Conseil d'État, 16 février 1853. Genoux.

3. Conseil d'État, 16 mars 1836. Groult.

anticiper et même dégrader le sol de la voie publique, une des plus fréquentes est celle qui peut être commise par les compagnies de chemins de fer ou de tramways. Ces infractions à la viabilité des routes nationales et départementales constituent, de la part des compagnies concessionnaires, des contraventions qui doivent être poursuivies et réprimées conformément aux dispositions du titre II de la loi de 1845 (1).

D'après les articles 12, 13, 14 de cette loi, procès-verbal sera dressé de la contravention soit par les ingénieurs des ponts et chaussées et des mines, soit par les conducteurs, gardes-mines et piqueurs dûment assermentés; les procès-verbaux dans les quinze jours de leur date seront notifiés administrativement au domicile élu par le concessionnaire ou le fermier à la diligence du préfet et transmis dans le même délai au Conseil de préfecture du lieu de la contravention et ces contraventions seront punies d'une amende de 300 à 3000 francs.

L'interdiction de faire des dépôts et anticipations sur la voie publique est donc une règle générale: est-ce à dire cependant qu'elle ne doit pas souffrir des exceptions. L'administration est, sans doute, chargée de la police du domaine public et à ce titre, nous

1. Arrêt du Conseil d'État, 4 août 1876. Compagnie des chemins de fer, Lille à Valenciennes.

l'avons vu, elle doit en assurer la libre disposition et empêcher l'usurpation et l'abus.

Mais li n'en résulte pas que ce devoir de l'administration doive faire obstacle à toute occupation privative du domaine et par exemple se refuser à l'installation de conduites pour l'eau ou le gaz dans le sous-sol des rues ? Non assurément, l'administration peut se montrer tolérante, mais il faut remarquer aussi qu'elle a pour autoriser ou refuser ces permissions, un pouvoir absolument discrétionnaire, et que de plus, cette autorisation d'occuper temporairement est précaire et révocable et ne confère à celui qui l'a obtenue aucun droit réel (1).

1. Voir sur ce point : Occupation temporaire du domaine public, Berthélemy, *Droit administratif*, pages 391 et suivantes.

CHAPITRE II

Contravention résultant d'une dégradation faite au domaine public.

Le deuxième fait matériel pouvant faire l'objet d'une contravention de grande voirie consiste, comme le dit M. Laferrière, *en la dégradation* du domaine public et des ouvrages qui en dépendent, ce qui comprend, dans beaucoup de cas, non seulement *la dégradation constatée*, mais encore *la dégradation possible*, c'est-à-dire le fait qui est de nature à causer un dommage. Le premier de ces actes pouvant être de nature à détériorer les routes se trouve être les fouilles :

1° *Les fouilles.*

Bien qu'à certains égards on puisse les considérer comme des anticipations sur le sol des routes, *les anciens règlements toutefois* les prévoient de façon spéciale : tel est le sens de l'arrêt du Conseil, du 17 juin 1721. Cet arrêt fait défense à tout particulier de faire aucune fouille en dedans de la largeur bornée par les fossés, il prescrit qu'une amende sera

infligée au cas d'infraction et comme c'est une amende arbitraire pouvant varier de 16 à 300 francs on lui appliquera l'article premier de la loi du 23 mars 1842 (1).

Toutefois, il convient de remarquer que si les fouilles ou la tranchée étaient considérées par le juge comme constituant plutôt une anticipation sur le domaine public qu'une dégradation, ce serait l'amende de 25 à 500 francs édictée par l'ordonnance du 4 août 1731 qui devrait être prononcée, toujours sauf application de la loi du 23 mars 1842 (2).

En règle générale, donc, les fouilles sont interdites sur les routes.

En effet, le Conseil d'État a déclaré formellement interdits de pareils actes comme constituant des contraventions de grande voirie (3), cependant on reconnaît que cette défense peut être levée par des autorisations spéciales lorsque l'intérêt public l'exige ou lorsqu'un intérêt, même privé, le réclame à cause de son importance (4).

1. Si la contravention avait été commise sur le territoire de la généralité de Paris, elle serait passible d'une amende moindre de 16 à 300 francs établie par les ordonnances des bureaux de finances de cette généralité, du 2 août 1774 (art. 7) et 19 juillet 1784 (art. 19).

2. Loi du 23 mars 1842,

3. Arrêt du Conseil d'État, 7 décembre 1843.

4. Cf. Ce que nous avons dit plus haut sur les dépôts et

2° *Comblement des fossés.*

L'ordonnance du 4 août 1731 réitère la défense de l'arrêt du Conseil du 17 juin 1721 de combler les fossés des grands chemins. L'établissement de ces ouvrages et leur conservation s'explique pour deux raisons : la première est de permettre ainsi aux eaux lors des pluies torrentielles ou des inondations de s'écouler le long des fossés et de ne pas croupir sur la route, ce qui serait dangereux et pour l'entretien même de ces voies et pour la salubrité et l'hygiène publique. Pourtant, c'est à une autre préoccupation qu'obéissaient les auteurs des règlements précités en établissant cette prescription, ils voulaient surtout délimiter soigneusement le sol de la voie publique et le mettre ainsi à l'abri des empiétements qui auraient pu se produire de la part des riverains.

L'ordonnance du 4 août 1731 condamne les contrevenants à une amende de 500 livres réductible jusqu'à 25 livres. Certains ont prétendu que cette amende se trouvait être réduite dans le ressort de l'ancienne généralité de Paris à 100 livres et cela en vertu de l'ordonnance du 17 juillet 1781. Or, on peut remarquer que le seul article de cette or-

embarras de la voie publique, — Berthélemy, *Droit administratif*, p. 392 et suivantes.

dounance susceptible de s'appliquer à notre espèce est l'article 9, qui défend de déposer aucuns matériaux, terre, gravois, décombres, fumiers et immondices en aucune partie des grandes routes et chemins, en conséquence le dépôt en question semble moins être une entrave à la circulation qu'un comblement de fossés portant atteinte à l'écoulement des eaux et nuisant ainsi à la conservation de la route, et l'on doit conclure à l'application générale de l'ordonnance du 4 août 1731.

*3° Abatage des berges-talus et démolition
des bornes placées sur les accotements d'une route.*

C'est encore ce même texte de l'ancien régime, l'ordonnance du 4 août 1731, qui fait itérative défense à tous gravatiers, laboureurs, vigneron, jardiniers et autres, d'abattre les berges qui bornent la largeur des grands chemins, d'abattre aucunes bornes mises pour empêcher le passage des voitures sur les accotements des chaussées, celles qui défendent les murs de soutènement des ponts. La peine édictée par cette ordonnance s'élève à 50 livres réductible jusqu'à 25 livres, plus, le cas échéant, la réparation du dommage.

De plus, l'édit d'août 1669 défend, sous peine de 300 livres d'amende réductible jusqu'à 16 livres, de rompre, amputer, lacérer ou biffer les croix, poteaux, inscriptions et marques placées dans les forêts à la

rencontre des grandes routes et chemins royaux pour indiquer le lieu où chaque chemin conduit.

Dans le ressort de *l'ancienne généralité de Paris*, l'abatage des berges et talus des routes n'est punie que d'une amende de 100 livres réductible jusqu'à 16 livres et cela en vertu d'une ordonnance du 12 août 1774. Quant à l'enlèvement des bornes, il est puni d'une amende de 300 livres réductible jusqu'à 16 livres (1).

4° *Élagage des arbres.*

L'élagage a été mis à la charge des riverains par l'ordonnance du bureau des finances de la généralité de Paris, du 17 juillet 1781 et par l'article 105 du décret de 1811 et il semble que l'étude de cette servitude ait rationnellement sa place lors de l'étude des contraventions de grande voirie résultant de l'inobservation de certaines servitudes d'utilité publique, cependant il paraît résulter du texte même de l'article 105 du décret précité que l'élagage effectué sans autorisation constitue *une atteinte dommageable* aux plantations des routes. »

Les propriétaires, en effet, ne sont pas libres de faire eux-mêmes cette opération et ce même article 105 porte effectivement « que les particuliers ne

1. Ordonnance du bureau des finances de la généralité de Paris, du 17 juillet 1781.

« peuvent procéder à l'élagage, même des arbres qui
« leur appartiennent sur les grandes routes, qu'aux
« époques et suivant les indications contenues dans
« l'arrêté du préfet et toujours sous la surveillance
« des agents des ponts et chaussées, sous peine de
« poursuites comme coupables de dommages causés
« aux plantations des routes.

L'élagage étant ainsi réprimé, l'abatage et la coupe des arbres bordant les routes doivent être d'autant plus sous la surveillance administrative. Les anciens règlements, en effet, défendaient aux particuliers, propriétaires d'arbres plantés sur le sol de la route ou les héritages riverains, de les abattre sans autorisation. La loi du 9 ventôse an XIII vint modifier cette disposition en n'exigeant l'autorisation que pour *les arbres plantés sur le sol des routes*, mais le décret du 6 décembre 1811 nous ramena à l'ancienne législation.

Les articles 99 et 101 exigent dans les deux cas la nécessité de l'autorisation : celle-ci doit être demandée au ministre des Travaux Publics pour les routes nationales et aux préfets pour les routes départementales, mais, dans les deux cas, la demande ne doit être formulée qu'après constatation du dépérissement des arbres par les ingénieurs et toujours à charge de remplacement immédiat.

Les propriétaires qui auront arraché ou détérioré les arbres plantés sur leurs terrains sans en avoir

demandé l'autorisation préalable devront être condamnés à une amende équivalente à trois fois la valeur des plantations détruites. De plus, le Code pénal punit tout fait de détérioration grave causé à un arbre et ses articles 447 et 448 combinés édictent une peine de vingt jours à six mois d'emprisonnement à raison de chaque arbre mutilé, coupé ou écorcé de manière à le faire périr. Mais, sur l'application de ce dernier texte il y a controverse (1).

Mentionnons enfin qu'il est interdit de laisser séjourner les produits d'élagage sur le sol de la route, les accotements et les fossés, mais que les riverains doivent les faire exploiter immédiatement sur les champs où ils sont plantés, à peine d'amende (2).

1. D'après un premier système, la mutilation, l'écorcement, l'ébranchage des arbres qui n'auraient pas pour résultat de les faire périr ne constitueraient pas des faits punissables. On a jugé dans ce sens que l'ébranchage d'un arbre planté sur une grande route ne constitue ni un délit, ni une contravention, mais un simple dommage envers l'État et dont les Conseils de préfecture doivent connaître. (Conseil d'État, 22 décembre 1825). Dans un deuxième système qui paraît préférable ou conclut à l'application des peines des articles 447 et 448 (Conseil d'État, 14 septembre 1814).

2. Art. 5. Ordonnance des bureaux de finances de la généralité de Paris, du 2 août 1774.

CHAPITRE III

Contraventions résultant de l'inobservation de certaines servitudes d'utilité publique.

Nous arrivons maintenant à une troisième sorte de contraventions de grande voirie, celles résultant de l'inobservation de certaines servitudes d'utilité publique. Mais avant d'en aborder l'étude, il convient de faire une remarque importante sur la nature même de ces servitudes. Si toutes ces servitudes en effet consistent en un amoindrissement des droits du propriétaire riverain et cela au profit de l'État, par contre on doit distinguer les servitudes négatives et les servitudes positives. Les unes exigent simplement du riverain une abstention et le fait de laisser agir sur son fonds l'administration : comme par exemple la servitude de fouilles et d'extractions de matériaux, le curage des fossés, la servitude d'écoulement des eaux, les autres exigent du riverain soit un fait, comme l'obligation de démolir les édifices menaçant ruine ou l'essartement, soit encore une

autorisation à demander comme l'alignement, soit encore une certaine forme à observer dans l'exécution de travaux comme pour l'établissement de carrières ou de moulins à vent.

Nous aborderons l'examen des contraventions résultant de l'inobservation de ces différentes servitudes dans l'ordre même où celles-ci viennent d'être classées en commençant par les servitudes négatives.

§ 1. — Contraventions résultant de l'inobservation de servitudes négatives ou « *in patiendo* ».

1^o *Servitude de fouilles.*

Cette servitude ne devrait pas rentrer dans le champ de notre étude attendu qu'elle ne constitue pas une atteinte ou un dommage pour le domaine public, mais ici, au contraire, c'est l'administration qui porte une atteinte à la propriété privée, cependant nous ne pouvons la passer complètement sous silence d'autant que c'est exclusivement pour faciliter la construction et l'entretien des routes et des chemins que ces servitudes étaient admises autrefois. Aussi sur cette servitude que l'on trouvera complètement étudiée dans les ouvrages de droit administratif (1) nous nous contenterons de citer les textes

1. Berthélemy. *Droit administratif*, page 577. — Simonet. *Droit administratif*, page 571.

législatifs : ce sont les arrêts du Conseil, du 7 septembre 1755 et du 20 mars 1780 et enfin la loi du 20 décembre 1892 qui a remanié complètement la question.

2° *Servitude de curage et d'entretien des fossés.*

Cette servitude résulte pour les riverains du voisinage des fossés ; elle est très ancienne et deux arrêts du Conseil du Roy, du 26 mai 1705 et du 3 mai 1720, mettaient à la charge des propriétaires riverains l'un *l'entretien et le curage* des fossés qui bordent les routes ; l'autre *l'obligation de recevoir sur leurs fonds* les terres provenant du curage.

La loi du 9 ventôse an XIII faisant table rase de ces dispositions décida que l'administration pourvoirait à ses frais à l'entretien des fossés. Sept ans plus tard les articles 109 et 119 du décret du 16 décembre 1811 ressuscitèrent les dispositions des édits de 1705 et 1720. Enfin l'article 2 de la loi du 12 mai 1825 est venu régler définitivement la question ; il dispose qu'à « dater du 1^{er} janvier 1827 le curage et « l'entretien des fossés qui font partie de la propriété « des routes royales et départementales seront opérés par les soins de l'administration publique et « sur les fonds affectés au maintien de la viabilité « des routes. »

Mais la question ne se trouvait résolue que quant à *l'entretien et au curage* des fossés ; or, devant le

silence de la loi touchant l'obligation prescrite par l'arrêté du Conseil du 3 mai 1720, la jurisprudence du Conseil d'État a conclu que les propriétaires riverains peuvent être astreints à recevoir sur leurs fonds sans avoir à réclamer d'indemnité, le rejet des terres provenant du curage des fossés (1).

3° *Servitude d'écoulement des eaux.*

Il est indispensable pour avoir de bonnes routes de les établir sur un sol sec, et ferme, et pour cela l'écoulement des eaux doit être assuré et facile. Aussi les propriétaires riverains sont-ils tenus de recevoir sur leurs fonds les eaux de la route y découlant en vertu de la pente naturelle. Cette obligation ne peut trouver son fondement dans l'article 640 du Code civil qui assujettit les fonds inférieurs envers ceux qui sont plus élevés à recevoir les eaux qui en découlent naturellement. En effet, la route a été faite de main d'homme et les eaux qui en découlent n'en découlent pas naturellement.

Aux termes des anciens règlements applicables dans la généralité de Paris (2) et maintenus en vigueur par la loi du 22 juillet 1791 qu'aucun docu-

1. Arrêt du Conseil d'État du 2 avril 1849.

2. Ordonnances du bureau des finances de la généralité de Paris, du 3 février 1741, 22 juin 1751, 29 mars 1754 (art. 6), 30 avril 1772, 17 juillet 1781 (art. 8).

ment postérieur n'a abrogée depuis, l'administration a le droit de revendiquer l'exercice de cette servitude, et c'est ce qu'elle fait très légalement tous les jours de l'avis même des auteurs et des tribunaux (1).

D'après ces anciens règlements, les obstacles apportés à cet écoulement sont passibles, dans la généralité de Paris, d'une amende de 50 francs réductible suivant la règle générale de 1842 jusqu'à 16 francs. Pour les autres parties du territoire, il n'y a pas de textes spéciaux, les Conseils de préfecture n'en déclarent pas moins partout de pareilles entreprises contraventions de grande voirie, relevant par le fait même de leur compétence et devant être punies et réprimées, quelles que soient les exceptions de propriété soulevées par le contrevénant (2) sauf les questions d'indemnité à vider plus tard s'ils croient devoir en investir les tribunaux et s'ils obtiennent gain de cause.

Il faut remarquer que, hors des limites de l'ancienne généralité de Paris les Conseils de préfecture ne peuvent ordonner que la remise des lieux en état sans prononcer d'amende, c'est l'application d'un principe de droit pénal : *nulla pœna sine lege*.

1. Cotelle, Dufour, Husson. Arrêts du Conseil d'Etat, du 6 septembre 1826, 25 avril 1833, 24 août 1858, 7 avril 1859.

2. Arrêt du Conseil d'État, 9 juillet 1861.

§ 2. — Contraventions résultant pour le riverain de l'inobservation de certaines servitudes positives ou « *in agendo* ».

1° *Obligation de démolir les édifices menaçant ruine et son corollaire la servitude de reculement.*

C'est une des servitudes les plus graves et les plus lourdes pour le riverain mais elle est nécessaire : un des devoirs en effet de l'administration se trouve être d'assurer la sécurité des passants pouvant être blessés par la chute des édifices sur la voie publique et dès longtemps déjà, ce danger couru par les passants avait déterminé de bonne heure l'administration à prendre des mesures pour éviter les accidents. Des lettres patentes du 24 avril 1438 ordonnaient que les maisons de Paris en *état de péril imminent* soient réparées ou démolies dans la huitaine après avoir été visitées.

Un édit de juillet 1589 prescrivait que les *maisons en péril* dans la ville de Paris devaient être réparées dans un délai de six mois faute de quoi elles seraient vendues aux enchères. Plus tard le Roy par une déclaration du 18 juillet 1729 autorisa les officiers du Châtelet auxquels était confiée la police de la ville à prendre des mesures pour faire réparer et démolir les édifices menaçant ruine. Une autre déclaration royale du 8 août 1730 établissait les même

règles au cas où le bureau des finances se trouvait compétent en matière de voirie.

Ces deux actes enregistrés au Parlement de Paris, bien que promulgués spécialement pour la ville de Paris (1), sont devenus applicables à toute la France en vertu de la loi des 16-24 août 1790 et 19-22 juillet 1791, à cause du caractère d'intérêt public général que présentent les dispositions qu'ils contiennent.

Touchant les routes nationales et départementales et rues leur faisant suite c'est le préfet qui prend touchant les édifices menaçant ruine toutes mesures de police qu'il juge nécessaires. Toutefois depuis la loi du 21 juin 1898 le maire peut également ordonner la démolition sur les portions de routes traversant sa commune.

Aussi peut-on même contester que le préfet ait encore qualité pour prendre ces mesures même sur les routes nationales ou départementales. En effet la loi de 1898 donne compétence au maire sur toutes les voies sans distinction de nature. En revanche d'autres auteurs soutiennent que le maire n'est compétent que sur les voies vicinales et urbaines en s'appuyant sur l'article 1^{er} de loi de 1898 qui contient le principe et donne au maire le droit d'assurer le bon ordre, la sécurité et la salubrité dans sa commune, sauf dans les cas où cette attribution appartient au préfet.

1. Cf. Féraud Giraud, *De la voirie*, page 146.

La jurisprudence ne semble pas admettre cette dernière opinion et préférer la première. Quant au ministre des Travaux publics il soutient naturellement que c'est le préfet et non moins logiquement le ministre de l'Intérieur soutient que c'est le maire.

Le droit d'imposer aux riverains la démolition préjudicie sensiblement à leurs droits, surtout au cas de servitude de reculement que nous étudierons tout à l'heure, aussi pour leur donner plus de garanties s'est-on occupé de le réglementer (1).

A ce sujet il convient de remarquer que les multiples formalités auxquelles est soumis l'exercice de ce droit ne se trouvent pas pour la grande voirie dans un texte législatif. En effet la loi de 1898 ne s'applique que lorsque c'est le maire qui agit. Aussi les formes suivant lesquelles le préfet intervient ont-elles été tracées par la jurisprudence du Conseil d'État qui a généralisé sur ce point les déclarations des Déclarations royales du 18 juillet 1729 et 18 août 1730 concernant les *périls imminents* des maisons et bâtiments de la ville de Paris.

1. L'article 3 de la loi du 21 juin 1898 sur lequel on s'appuie est ainsi conçu : Le maire peut prescrire la réparation ou la démolition des murs, bâtiments ou édifices quelconques, longeant la voie ou la place publique, lorsqu'ils menaceront ruine et qu'ils pourraient par leur effondrement compromettre la sécurité.

Voici du reste la procédure employée :

Quand le danger est signalé au préfet, il prend un arrêté enjoignant au propriétaire de réparer ou démolir dans un certain délai ; par le même arrêté le préfet désigne un expert qui devra au nom de l'administration vérifier l'utilité des travaux prescrits. Cet arrêté est notifié au propriétaire et c'est du jour de la notification à lui faite que court le délai à lui imparti pour s'exécuter.

Si le propriétaire conteste l'utilité des travaux, il choisit un expert qui procédera contradictoirement à la vérification des bâtiments ; s'il y a désaccord entre les deux experts un tiers expert est nommé par le préfet. Sur le rapport des experts, le préfet prend, s'il y a lieu, un arrêté ordonnant d'une façon définitive l'exécution des travaux dans un nouveau délai déterminé. A défaut d'exécution, le préfet peut ordonner la démolition d'office et immédiate de la construction. On peut remarquer ici que l'administration peut bien démolir, mais non réparer, ce dernier droit appartient au riverain seul.

Le propriétaire ne peut résister aux injonctions du préfet, en se basant sur l'inopportunité des travaux, que par la voie d'expertise, l'arrêté préfectoral ordonnant la démolition est, en effet, un acte d'autorité qui ne saurait être attaqué par la voie contentieuse et le riverain ne pourrait recourir que pour excès de

pouvoir au cas où les formalités n'auraient pas été observées.

L'administration donc, en vertu de son droit de police, peut prescrire la réparation ou même la démolition des édifices menaçant ruine, mais ce droit a été étendu au delà des nécessités de police et de sûreté jusqu'au cas d'élargissement d'une voie et cela à une époque déjà ancienne puisque l'article 4 de l'édit de décembre 1607 (1) le prévoit expressément; c'est l'hypothèse de la servitude de reculement.

Servitude de reculement. Elle touche étroitement à la matière de l'alignement. Elle est, en effet, nous l'avons vu, une des conséquences du plan général d'alignement et elle emporte interdiction de faire dans la partie retranchable tous travaux confortatifs ou reconfortatifs de nature à en prolonger la durée. Elle permet aussi à l'administration le jour où les constructions viennent à être démolies ou à tomber de vétusté de réunir à la voie publique le terrain sur lequel elles reposent en ne payant que leur valeur.

La servitude de reculement, est donc un mode

1. Deffendons à notre dict grand voyer ou à ses commis de permettre qu'il soit faict aucunes saillies sans avances de bois aux bâtiments neufs et même à ceux où il y en a à présent de contraindre les réédifier, ni faire ouvrages qui les puissent conforter, conserver et soutenir.

d'expropriation très économique pour l'administration ; toutefois ses effets néfastes pour les particuliers sont heureusement restreints en ce sens que cette servitude ne peut s'appliquer qu'en matière d'alignement et non pour ouvrir une voie nouvelle (1) ou prolonger une route. Du reste cette servitude a été fort atténuée au cours de ces dernières années. La plupart des décrets de 1870 sur l'alignement affranchissent expressément de la servitude de reculement, les immeubles atteints par les nouveaux tracés et ceux-ci ne peuvent être acquis que par la voie de l'expropriation (2). La jurisprudence du Conseil d'État suit les mêmes principes et limite la servitude de reculement aux seuls plis et coudes de minime largeur que les plans établis ont pour but de redresser.

La jurisprudence du Conseil d'État est donc favorable aux particuliers, elle l'est encore sur le point de décider ce qui est travail confortatif et ce qui ne l'est pas, et se montre ainsi plus libérale que la Cour de cassation. En effet tandis que celle-ci estimant que le tribunal judiciaire saisi d'une contravention est lié par le procès-verbal établi par l'autorité administrative, ordonne la démolition, les travaux ainsi faits étant pour elles présumés confortatifs, le Con-

1. Conseil d'État, 16 décembre 1881.

2. Remarquons aussi que si l'administration voulait occuper immédiatement les immeubles elle devrait recourir à la voie de l'expropriation.

seil d'État au contraire estime que le Conseil de préfecture saisi d'une contravention a toute liberté pour apprécier si les travaux sont en fait confortatifs ou non.

2° Ouverture des carrières le long des routes.

Il ne s'agit pas ici à proprement parler d'une servitude mais plutôt d'une réglementation étroite de l'exercice d'un droit pour le riverain, mais cela toujours dans un but d'intérêt public. En effet les carrières établies près des routes peuvent constituer pour la solidité de celles-ci et aussi la sécurité des passants un danger sérieux. Des arrêts du Conseil du 9 mars 1663, 14 mars 1741, 7 avril 1772, 15 septembre 1776 et une déclaration du Roy du 17 mars 1780 interdisaient en conséquence d'ouvrir des carrières et de creuser leurs galeries à proximité d'une grande route et dans son sens à moins de 30 toises du pied de ses arbres ou du bord de ses fossés et s'il n'y avait pas d'arbres et de fossés à moins de 32 toises de l'extrémité de sa largeur. Ces règlements d'application générale à toute la France sont restés en vigueur jusqu'en 1880.

Toutefois il existait quelques départements où des règlements plus récents avaient déterminé cette distance. Ainsi dans le département de la Seine, un décret du 21 mars 1813, rendu à la suite de la loi

du 21 avril 1810 réduisait à 10 mètres la distance de la route à laquelle il était interdit de poursuivre l'exploitation dans le sens de cette route. D'autres décrets analogues existaient pour le département de Seine-et-Oise, pour celui du Loir-et-Cher. Dans ces trois départements les nouvelles dispositions étaient applicables à l'exclusion des anciens règlements.

La loi du 27 juillet 1880 portant revision de la loi du 21 avril 1810 sur les mines a complètement modifié la situation : « L'exploitation des carrières à ciel ouvert, dit l'article 2 de cette loi, est soumise à la surveillance de l'administration et à l'observation des lois et règlements. Les règlements généraux sont remplacés dans les départements par des règlements locaux rendus sous forme de décrets en Conseil d'État. »

Il n'y a donc plus que les décrets locaux qui soient applicables, aussi l'article 32 *in fine* de la même loi abroge expressément les dispositions ayant force de loi des deux décrets précités du 22 mars et du 4 juillet 1813 et du décret portant règlement général du 22 mars 1813 relatifs à l'exploitation des carrières dans les départements de Seine, Seine-et-Oise.

Tous les décrets locaux sont rédigés d'après une même formule et leurs articles 9 et 12 défendent de pousser les bords des fouilles et excavations à ciel ouvert et de faire aucune excavation souterraine plus

près que 10 mètres des routes et chemins. Cette distance peut toutefois à la demande de l'exploitant être réduite par le préfet, après avis des ingénieurs des ponts et chaussées et sur le rapport de l'ingénieur des mines.

L'ouverture d'une carrière à une distance moindre que celle fixée par les décrets locaux, sans autorisation, constitue une contravention ayant pour effet de porter atteinte à la conservation des routes nationales et départementales, et elle serait constatée, poursuivie, réprimée conformément aux lois sur la police de la grande voirie (1).

2° Moulins près des routes.

Une deuxième restriction du même genre que la précédente, mais qui tend à disparaître à l'heure actuelle s'exerçait vis-à-vis des propriétaires de moulins à vent voisins des routes.

Un ancien règlement du 13 juillet 1774 émané du conseil supérieur de l'Artois interdit, en vue de prévenir les accidents que peuvent occasionner les chevaux effarouchés par les ailes des moulins à vent, de placer ceux-ci à moins de 200 pieds des chemins royaux et de 150 pieds des autres chemins à peine de 200 livres d'amende.

1. Art. 32 du décret du 8 février 1892, portant règlement pour les carrières du département de l'Ain.

De même une ordonnance du bureau des finances de l'ancienne généralité de Lille du 2 décembre 1773 défend de son côté aux propriétaires de semblables moulins construits à moins de 250 pieds des routes, d'y faire des réparations de plus de 100 livres sans s'être préalablement engagés par écrit à les faire disparaître à la première réquisition de l'autorité administrative.

Du reste si ces arrêtés sont toujours obligatoires dans l'étendue des territoires pour lesquels ils ont été édictés et si là le Conseil de préfecture est compétent sauf recours au Conseil d'État pour prononcer sur les infractions aux dispositions des règlements de 1773 et 1774, ailleurs les préfets ne pourraient imposer aux propriétaires des moulins une obligation analogue, il faudrait une loi.

4° Obligation de l'essartement.

Une deuxième servitude, imposant aussi au riverain un fait, est celle de l'essartement, elle est très ancienne vu que l'édit de juillet 1607 l'édicte déjà. Des textes postérieurs l'établirent à nouveau, témoins les articles 3 et 4 du titre XXVIII de l'ordonnance d'août 1669, les arrêts du Conseil du 3 mai 1720 et du 7 février 1776.

Dans quel but l'essartement a-t-il été créé, c'est pour un triple motif : 1° en vue d'empêcher l'humidité

qui peut être nuisible aux routes. De plus, les broussailles et les herbes s'accumulant dans les fossés pourraient à la longue et peu à peu nuire au libre écoulement des eaux ; 2° de crainte que la végétation en devenant trop abondante sur les côtés de la route n'en arrive à empiéter sur la chaussée même et à gêner la circulation ; 3° afin que, derrière cette végétation nouvelle et touffue, ne puissent se cacher des malfaiteurs pouvant porter atteinte à la sécurité des passants.

Voilà les raisons pour lesquelles l'ordonnance d'août 1669 au titre XXVIII prescrit : « Que tous bois, « épines et broussailles qui se trouvent dans l'espace « de 60 pieds ès grands chemins, servant au passage « des coches et carrosses publics doivent être essartés « et coupés en sorte que le chemin en soit plus libre « et plus sûr. » Cette disposition encore en vigueur a donné lieu à des difficultés d'interprétation.

Dans une jurisprudence antérieure à 1849 (1) le Conseil d'État, s'inspirant des motifs de police et de sécurité qui semblaient avoir guidé les auteurs de l'ordonnance de 1669, décidait que la servitude frappait le terrain des particuliers sur une largeur de 29 mètres (60 pieds), portée de chaque côté de la route. Cette servitude était ainsi très onéreuse pour les riverains. Aussi, dans un avis du 31 décembre 1849

1. Avis du Conseil d'État, 18 novembre 1824.

il est revenu sur sa jurisprudence antérieure et se préoccupant seulement de la conservation de la route pour éviter l'encombrement résultant de l'accroissement de la circulation, il déclare qu'il suffit qu'il y ait un libre passage sur une longueur de soixante pieds y compris le sol de la route (1).

1. On peut remarquer que cette nouvelle interprétation supprime complètement la servitude quand la route avec ses accotements et fossés atteint la largeur de 20 mètres.

CHAPITRE IV

Contraventions résultant de l'inobservation de certains règlements de police relatifs à l'usage du Domaine Public.

Tout d'abord une importante distinction s'impose entre les règlements de police étrangers au roulage et les règlements de police se référant à cette matière. Ces derniers, par leur complexité et leur importance méritant une étude distincte, feront l'objet d'un chapitre spécial. Mais auparavant nous devons examiner les :

Contraventions de grandes voirie résultant de l'inobservation de certains règlements de police étrangers à la police du roulage.

1° *Conduite de bestiaux sur le bord des routes.*

L'arrêt du Conseil du 16 décembre 1759 réglemente encore cette matière, il est ainsi conçu : « Fait Sa

« Majesté, très expresses inhibitions et défenses à
« tous pâtres et autres gardes et conducteurs de bes-
« tiaux de les conduire en pâturage ou de les lais-
« ser répandre sur les bords des grands chemins soit
« plantés d'arbres, soit de haies d'épines ou autres,
« à peine d'une confiscation des bestiaux, de 100 li-
« vres d'amende, de laquelle amende les maîtres,
« pères et chefs de famille, propriétaires des bes-
« tiaux seront et demeureront civilement responsa-
« bles (1). »

L'on doit remarquer que ces dispositions de l'édit du 16 décembre 1759 sont applicables, à l'exception de la confiscation implicitement abolie comme nous l'avons déjà vu par la loi du 23 mars 1842, alors même que le dommage n'intéresserait pas spécialement les arbres ou même qu'il n'y aurait pas de dommage et encore que les bestiaux se seraient échappés d'un enclos malgré les efforts de la personne chargée de les garder (2).

1. Dans l'ancienne Généralité de Paris on appliquait non pas l'arrêt du 16 décembre 1759, mais l'ordonnance du bureau des finances de cette généralité, du 17 juillet 1781, dont l'article 7 punit de 50 francs d'amende réductible jusqu'à 16 francs, les bergers et conducteurs qui endommagent par leurs bestiaux, les arbres, charmilles, haies vives ou sèches, plantées le long des routes et grands chemins.

2. Conseil d'État du 11 janvier 1838, Saladin.

2° *Constructions des éviens.*

La construction d'éviens a été édictée pour préserver les passants contre la chute des eaux usées pouvant découler des immeubles bordant la route et aussi, pour que ces eaux séjournent le moins longtemps possible à l'air qu'elles peuvent aisément vicier par leurs émanations plus ou moins saines. Aussi le fameux édit de 1607, enregistré au Parlement de Paris le 14 mars 1608, a-t-il continué à être toujours en vigueur. L'article 9 de cet édit déclare : « Deffendons aussi à toutes personnes de faire des éviens plus hauts que rez-de-chaussée s'ils ne sont couverts jusqu'audit rez-de-chaussée et même sans la permission de notre dict grand voyer, ses lieutenants et commis par laquelle permission leur sera payée 30 sols tant par ceux qui ont un rez-de-chaussée que ceux qui se trouveront audit rez-de-chaussée (1).

3° *Transport ou dépôt de bêtes mortes le long de la voie publique.*

C'est l'article 10 de l'ordonnance du bureau des finances de l'ancienne généralité de Paris du 17 juil-

1. La mesure était édictée, remarquons-le, dans un but plus fiscal qu'hygiénique mais l'appât des 30 sols perçus par les officiers royaux devait faciliter l'exécution de l'édit.

let 1781 qui ordonne cette mesure. En voici du reste les termes exacts : « Deffendons pareillement de transporter et déposer sur les grands chemins et plus près que 100 toises d'iceux aucune charogne et bêtes mortes sous peine de 10 livres d'amende contre les contrevenants et même contre les propriétaires et fermiers des héritages où lesdites bêtes seront déposées en contravention, suivant notre ordonnance du 20 août 1774. »

CHAPITRE V

Contraventions aux règlements de police relatifs au roulage.

Remarquons tout d'abord que cette deuxième catégorie de contraventions bien que très importante ne comporte pas exclusivement des contraventions de grande voirie, j'entends par là des contraventions relevant non pas exclusivement de la compétence des Conseils de préfecture, mais aussi des tribunaux judiciaires.

Ceci fait, abordons directement *la police du roulage* :

Par roulage on doit entendre ici *lato sensu* la circulation même des voitures, et dans le même sens il faudra considérer comme police du roulage l'ensemble des règlements ayant pour but : 1° de protéger le sol des voies publiques contre les dégradations que pourraient abusivement leur occasionner les véhicules de tous genres et à tous usages qui les

parcourent; 2° d'assurer sur ces mêmes voies la facilité et la sécurité de la circulation.

Toutefois la réglementation de la police du roulage soulève dès l'abord de graves difficultés à raison de la lutte des intérêts en présence, intérêts difficilement conciliables les uns les autres. En effet si d'un côté l'administration est chargée d'entretenir les chemins dans les meilleures conditions et aux moindres frais possibles ainsi que de garantir la sécurité des personnes d'où, pour elle, l'obligation fatale et nécessaire d'imposer des mesures respectives, d'un autre côté, tous ceux qui font du transit sur les routes doivent avoir la plus grande somme de liberté possible et il est de l'intérêt même du commerce qu'il ne soit pas apporté à la circulation d'inutiles entraves.

D'ailleurs, rien ne résume mieux ces idées contradictoires que les paroles prononcées par M. Ducos dans son rapport, à la séance du 1^{er} avril 1851 : « Il est évident, disait-il, que les routes sont faites pour la circulation et que la circulation doit être réglée de façon à ne pas compromettre l'existence ou le bon entretien des routes. Si les routes manquent, il n'y a pas de circulation possible, si la circulation est abusive, il ne saurait y avoir de routes. Le problème consiste donc à rencontrer la combinaison dont le mieux conciliera les deux intérêts, c'est-à-dire satisfera à toutes les exigences sérieuses de la

circulation sans affecter réellement la conservation des chemins. »

La réglementation du roulage, outre qu'elle est délicate, est de plus très importante au point de vue économique d'autant que le roulage sur les routes loin d'être en décroissance comme on le croit d'ordinaire s'est maintenu et même s'est accru sensiblement et les lignes suivantes d'un économiste contemporain l'affirment : « La progression de la circulation sur les routes dénote l'erreur du préjugé dont les voies de communication ont été victimes à la suite de l'établissement des chemins de fer ; si, depuis l'établissement des railways la fréquentation des voies terrestres s'est répartie d'une manière différente au profit des routes perpendiculaires aux chemins de fer et aux dépens des routes parallèles à ces mêmes chemins, cette fréquentation loin de diminuer est en progrès réel, surtout dans la période 1882 à 1888 où le mouvement des transports sur les voies ferrées a subi un notable ralentissement. Les transports à grande distance ne se font plus, il est vrai sur les routes, mais les transports locaux se sont accrus (1).

La question du roulage se présente donc encore maintenant comme une question d'actualité et pour ce fait même elle doit être résolue. Mais ici apparaît la difficulté, car nous venons de le voir, la question

1. Cauwès, *Cours d'Économie politique*, tome IV, page 49.

présente des intérêts complexes et incompatibles. Pour satisfaire autant que possible à des intérêts aussi opposés, la législation de notre ancien droit s'efforça alternativement, tantôt favorisant la circulation, tantôt la restreignant pour assurer ainsi plus facilement la conservation des chemins.

Le premier document vise la question des transports : c'est un édit d'Henri IV d'avril 1591, enregistré seulement le 12 mai 1595. Il créait un office de Commissaire général et Surintendant des coches et carrosses publics auquel il enjoignait de veiller : « à ce que tous lesdits coches publics soient attelés bien et dûment, comme il appartient, de bons et forts chevaux pour tirer, mener lesdits coches publics par cochers et gens capables et expérimentés pour les conduire et que lesdits coches soient maintenus en bon équipage afin qu'il n'y advienne aucun destourbier ou empêchement au public. »

Ensuite apparaît le deuxième point de vue, celui de la conservation des chemins et il a dominé jusqu'au siècle dernier.

Les mesures prises d'ailleurs à cet effet furent d'abord toutes locales. Un arrêt du Conseil du Roy du 18 juillet 1670 défend d'atteler sur les grands chemins de la province de Normandie plus de quatre chevaux à chaque charrette. La première mesure, applicable à toute la France, est une déclaration du Roy du 14 novembre 1724, qui se préoccu-

paît exclusivement des charrettes à deux roues et défendait d'y atteler plus de quatre chevaux en hiver et plus de trois en été.

Un nouvel arrêt du Conseil du 20 avril 1783 vint établir de nouvelles règles plus compliquées : il statuait sur les voitures à deux roues et à quatre roues et défendait d'atteler plus de trois chevaux aux premières et plus de six par couple ou de quatre en file aux secondes. Toutefois, il tenait compte d'un nouvel élément, la largeur des jantes et faisait défense à tous rouliers et voituriers de se servir de roues dont les bandes seraient attachées avec des clous taillés en pointe. Enfin il imposait l'obligation d'attacher aux voitures des plaques portant les noms des propriétaires et édictait en faveur des voitures servant à l'agriculture certaines prescriptions.

Enfin, une ordonnance de 4 février 1786 disposa que tous rouliers, charretiers, voituriers et autres, seraient tenus de céder le pavé et de faire place à tous courriers et voyageurs allant en poste et leur fit défense de troubler les maîtres de poste et les postillons sur les routes comme aussi d'exercer à l'avenir aucune voie de fait, à peine de 30 livres d'amende.

La Révolution ne toucha pas dès le début à cette législation, ce n'est que la loi du 29 floréal an X qui vint établir un régime différent. Le poids pouvant être chargé sur chaque espèce de voiture variait d'après les chiffres fixés par la loi suivant : 1° qu'il

s'agissait de voitures à deux ou quatre roues; 2° que la largeur de jantes était inférieure à 0,25 suivant les périodes de l'année. Pour assurer l'observation de la loi, le poids des voitures devait être constaté au moyen de ponts à bascule établis sur les routes, dans les lieux que fixait le gouvernement.

La loi du 7 ventôse an XII s'inspira d'une pensée différente, elle fixait obligatoirement la largeur des jantes et ce système dura jusqu'au décret du 23 juin 1806 qui modifia le système établi par les deux lois précédentes en empruntant à chacune d'elles leurs principales dispositions.

Ce système nouveau n'était pas à l'abri des critiques, le législateur de 1806 eut en effet le très grave tort d'élever le poids des chargements et cela, proportionnellement à la largeur des bandes, et d'encourager les plus forts chargements en favorisant de façon excessive les jantes de plus grande dimension. Sous couleur d'être libérale, cette réglementation nouvelle était détestable à plusieurs points de vue : elle autorisait, nous l'avons vu, de gros et lourds chargements avec de très larges bandes et par ces énormes charges détériorait de façon ruineuse le sol des routes ; d'un autre côté, on pouvait la considérer comme tracassière avec cette gênante obligation consistant à faire peser les chariots à certains points fixés par les règlements.

En effet cette obligation contraignait les voituriers

à passer dans les lieux où étaient établis les ponts à bascule, les forçant ainsi à faire parfois des détours et à perdre un temps précieux et quelquefois aussi de l'argent. De plus on doit considérer que ce pesage ne pouvait absolument rien prouver, ses résultats étant négatifs pour deux raisons : 1° la fraude qui consistait à décharger la voiture avant l'arrivée aux bascules et à refaire le chargement quelques centaines de mètres plus loin ; 2° les bases sur lesquelles reposaient les tarifs des poids des voitures, variables suivant les saisons, étaient considérées comme inexactes.

On voit donc les vices nombreux du système et, à plusieurs reprises, le gouvernement profita du pouvoir réglementaire à lui confié par la loi du 9 ventôse an XII pour essayer de réagir contre cet état de chose. Deux ordonnances, l'une du 15 février 1837, l'autre du 2 octobre 1854 intervinrent mais pas plus que les textes précédents ne résolurent définitivement la question. Celle-ci fut seulement tranchée par la loi du 30 mai 1851.

Cette loi pose en principe la liberté de la circulation sans aucune condition de réglementation de poids ou de largeur de jantes et elle se contente de limiter le nombre des chevaux. Ce système de la limitation du chargement par le nombre de chevaux a eu de tout temps de nombreux partisans. C'est un système séduisant grâce à la simplicité de ses règles

et aux facilités de moyens de contrôle et de vérification. Toutefois il présente de nombreux inconvénients fort bien rappelés par M. Ducos alors rapporteur de la loi :

« Il ne saurait s'appliquer indistinctement, disait-il, à toutes les parties de notre vaste territoire, sans consacrer les inégalités les plus incompatibles avec nos institutions et nos mœurs. Il y a en France des chevaux qui, nourris dans les gras pâturages de nos plaines, possèdent une puissance prodigieuse de traction, et d'autres, au contraire, qui, élevés dans la montagne ou dans les terrains pauvres des landes ne peuvent traîner que de faibles poids. La différence entre leurs forces comparées varie encore suivant les lieux et les climats dans une proportion énorme ; en outre la résistance du tirage s'accroît suivant les saisons. Dans ces conditions la loi serait obligée d'accorder dans des cas assez nombreux et toujours très difficiles à déterminer un certain nombre de chevaux de renforts. L'expérience a démontré combien sont variées et souvent arbitraires ces sortes de réglementation législative. Enfin il fallait prendre en considération ce fait que l'intérêt évident de l'industrie des transports la pousserait tous les jours à la propagation des fortes et lourdes races de chevaux au détriment de ces races légères qui sont si précieuses pour la remonte de notre cavalerie. »

Malgré ces objections, le principe posé par la loi de 1851 a été adopté et la loi du 30 mai 1851 forme encore le fond de la législation sur le roulage, il est vrai qu'elle a été complétée par un décret réglementaire du 10 août 1852, le décret du 24 février 1858, le décret du 29 août 1863 sur les barrières de dégel, la loi du 5 avril 1854 ; enfin, la circulation des véhicules de toutes sortes dans le ressort de la Préfecture de police a été réglée par l'ordonnance de police du 10 juillet 1900.

Outre la loi du 31 mai 1851 et le décret du 10 août 1852, textes fondamentaux en la matière, il faut faire une place importante dans la réglementation de la police du roulage au pouvoir réglementaire du maire et du préfet qui peuvent, pour l'application des lois précitées, édicter des mesures complémentaires toutes les fois que les circonstances l'exigent et cela, en vertu du droit commun, c'est-à-dire de l'article 3 titre II de la loi du 16-24 août 1790 et des articles 97 et suivants de la loi du 5 avril 1884.

De plus l'article 7 du décret du 10 août 1852, modifié par le décret du 24 février 1858 autorise formellement les préfets : 1° à fixer le nombre des chevaux au-dessous duquel les voitures peuvent circuler pendant la fermeture des barrières de dégel (1) ; 2° à res-

1. De plus cet arrêté doit être soumis à l'approbation du Ministre des Travaux Publics.

treindre le nombre des voitures pouvant être attelées en convois, lorsque la dimension des objets transportés donnera au convoi une longueur nuisible à la liberté ou à la sécurité de la circulation ; 3° à éclairer les voitures servant au transport des récoltes et aussi, celles des particuliers servant au transport des personnes (1).

Quant au pouvoir réglementaire du maire, on admet sans contestation qu'il peut s'appliquer à la circulation des voitures à l'intérieur de la commune et cela à raison des pouvoirs généraux qui lui sont confiés pour la sûreté et la commodité du passage. Il peut ainsi interdire aux voitures le passage dans certaines rues à certaines heures ou à certains jours

1. On peut remarquer que ces arrêtés pris par le préfet en vertu des textes sur la police du roulage ne devraient s'appliquer qu'aux routes et chemins régis par la loi de 1851 et les décrets pris pour son application, c'est-à-dire les routes nationales et départementales et les chemins vicinaux de grande communication ; toutefois le préfet, pour les autres voies ne tombant pas sous le coup de ces lois, puise dans le droit commun le pouvoir de prendre toutes mesures propres à la sécurité de la circulation et ainsi, il peut étendre l'obligation de l'éclairage aux voitures de toutes catégories circulant sur les voies publiques quelles qu'elles soient, d'une part en vertu de l'article 19 de la loi du 5 avril 1884 et d'autre part, en appliquant la loi du 21 mai 1836 pour les chemins vicinaux ordinaires et d'intérêt commun et les rues qui en forment le prolongement (Dejanne. Thèse, Paris. *Du Pouvoir réglementaire*).

notamment pendant les fêtes publiques ou les marchés, prohiber le trot en certains lieux trop fréquentés (1), de même que le passage des voitures ou bestiaux sur les promenades publiques (2). Nous venons de voir les différents textes régissant la police du roulage ainsi que les diverses sources d'où ils pouvaient émaner, c'est-à-dire de la loi, de décrets pris en Conseil d'État ou enfin de simples arrêtés préfectoraux ou municipaux ; mais, avant d'aborder l'étude des prescriptions ainsi établies et des conventions qui peuvent en résulter nous devons établir de quelles juridictions celles-ci doivent relever.

Juridictions compétentes en matière de police du roulage. — Ce sont les conseils de préfecture, les tribunaux de police correctionnelle et les tribunaux de simple police.

1° Relèvent de la juridiction administrative, en la matière, les conseils de préfecture, les infractions qui résultent de l'inaccomplissement des prescriptions ayant pour but unique la viabilité publique et la conservation des routes et ces prescriptions applicables les unes à toutes les voitures, les autres seulement à celles qui ne servent point au transport des personnes sont relatives :

1. Cassation, 15 mars 1862. D. P., 62.5.8.

2. Cassation, 20 janvier 1882. *Revue générale d'administration*, 1882.1,334.

1° A la forme des moyeux ou à la longueur et à la saillie des essieux ; 2° à la forme des bandes des roues et à celles des clous des bandes ; 3° au maximum du nombre des chevaux de l'attelage que peut comporter la police ou la libre circulation des routes ; 4° à la circulation pendant les jours de dégel et aux précautions à prendre pendant la traversée des ponts suspendus ; 5° à la largeur du chargement ; 6° A la saillie des colliers de chevaux ; 7° aux modes d'enrayage.

Les Conseils de préfecture doivent en outre être saisis des poursuites relatives aux dommages causés à une route ou à ses dépendances, par la faute, la négligence ou l'imprudence d'un conducteur de voitures (1). Quant au mode de constatation de ces contraventions et quant à leur jugement elles se rapprochent sensiblement de la constatation et du jugement des contraventions de grande voirie, sauf quelques points de détail pour lesquels il suffit de se reporter au texte même de la loi du 30 mai 1851.

Nous devons cependant noter que, tandis que d'après l'ancienne législation, les amendes encourues

1. Art. 9 loi du 31 mai 1851. Lorsque par la faute, la négligence ou l'imprudence d'un conducteur, une voiture aura causé un dommage quelconque à une route et à ses dépendances, le conducteur sera condamné à une amende de 3 à 50 francs. Il sera de plus condamné aux frais de la réparation.

pour contraventions à la police de roulage étaient fixes, la loi nouvelle a accordé au Conseil de préfecture la faculté de se mouvoir entre un maximum et un minimum, appliquant ainsi à ces contraventions la règle déjà établie pour les contraventions de grande voirie proprement dites par la loi du 23 mai 1842 : toutes les contraventions dont le jugement lui est dévolu sont punies d'une amende de 5 à 50 francs et il est maître entre ces deux chiffres de graduer les peines et de les proportionner aux fautes commises.

Tous les autres faits punissables et relatifs soit à la conduite des voitures ou à leur stationnement sont du domaine des tribunaux ordinaires, cela est expressément déclaré dans l'article 17 de la loi du 30 mai 1851 et cela selon la quotité des peines encourues : c'est-à-dire que, d'après la règle générale établie par les articles 137 et 138 du Code d'instruction criminelle, les tribunaux de simple police ne sont appelés à réprimer que les faits qui entraînent une amende n'excédant pas 15 francs et un emprisonnement de cinq jours au plus. En dehors de ce maximum les faits revêtent le caractère de délits et sont punissables correctionnellement.

Il en résulte que la juridiction correctionnelle embrasse : 1° toutes les infractions aux prescriptions et défenses relatives aux voitures de messageries ; 2° les délits résultant soit de l'usage d'une plaque

ferrée, soit de la déclaration d'un nom ou domicile faux (1), soit encore du refus pour un voiturier ou un conducteur d'obtempérer à la sommation de s'arrêter et de se soumettre aux vérifications prescrites.

Il est à remarquer que les pénalités applicables à ces derniers faits doivent être prononcées indépendamment de celles que le conducteur ou le voiturier aurait encourues pour toute autre cause, en sorte que si, au fait punissable correctionnellement se joignait un fait connexe de la compétence des tribunaux de simple police, la répression de l'un et de l'autre devraient être poursuivies devant la juridiction correctionnelle, car il est de principe que, quand une contravention est connexe à un délit et ne peut en être séparée, c'est le fait le plus grave qui sert seul à déterminer la juridiction.

Nous arrivons maintenant aux prescriptions établies par la loi de 1851 et aux sanctions établies au cas possible de leur non-observation.

Prescriptions établies par la loi du 30 mai 1851.

Ces règles doivent être tout d'abord divisées en trois catégories bien distinctes : 1° celles réglant la circulation des voitures en général ; 2° règles applicables aux voitures ne servant pas au transport des personnes ; 3° règles applicables aux voitures de messageries.

1. Article 8 de la loi du 30 mai 1851.

A). — *Circulation des voitures en général.*

La loi du 30 mai 1831 commence par poser dans son article 1^{er} le principe de la liberté en ce qui concerne la circulation des voitures: « Les voitures suspendues ou non suspendues, servant au transport des personnes ou des marchandises peuvent circuler sur les routes nationales et départementales et chemins vicinaux de grande communication sans aucune condition de réglementation de poids ou de largeur de jantes. » Ce principe général une fois posé, la loi édicte certaines mesures restrictives pour lesquelles elle renvoie à des règlements d'administration publique, une seule prescription étant formulée dans la loi elle-même, c'est celle relative à l'obligation de la plaque.

Le règlement d'administration intervenu est celui du 10 mars 1852 déjà cité. Ce décret règle :

1° *Les moyeux et essieux.* — Les essieux des voitures ne pourront pas avoir plus de 2m.50 de largeur ni dépasser à leurs extrémités le moyeu de plus de 5 centimètres. La saillie des moyeux y compris celle de l'essieu ne doit pas excéder de plus de 12 centimètres le plan passant par le bord extérieur des bandes. Il est accordé une tolérance de 2 centimètres sur cette saillie pour les roues qui ont déjà fait un certain service. Le décret de 1852 a innové sur

ce point et s'est montré moins rigoureux que l'ordonnance du 23 octobre 1828, de même l'administration se montrait assez tolérante (1).

2° *Bandes des roues.* — Il est expressément défendu d'employer des clous à tête de diamant. Tout clou de bande sera rivé à plat et ne pourra lorsqu'il sera posé à neuf former une saillie de plus de 5 millimètres, cela résulte de l'article 2 du même décret. Quant à la forme des bandes la loi de 1851 ne contient aucune disposition à ce sujet, il semble résulter néanmoins des travaux préparatoires que les bandes des roues ne doivent être ni côniques, ni anguleuses.

3° *Nombre de chevaux.* — Le législateur de 1851 a innové en supprimant toute limitation de poids du chargement, mais par contre il a limité le nombre de bêtes de trait qui peuvent être attelés à une voiture. En effet, la limitation des attelages était rendue néces-

1. Témoin cette circulaire du Ministre des Travaux Publics du 25 août 1852. Ici, écrivait le Ministre aux Préfets, l'interprétation laissera beaucoup à faire à la sagacité des agents chargés de constater les contraventions, ils auront à apprécier le plus ou moins long service des roues, je sais que le degré d'usure des bandes leur sera d'un grand secours, cependant, comme les agents pourront rarement acquérir la certitude que les rais ne sont pas redressés, ils ne devront pas hésiter à accorder la tolérance toutes les fois qu'il leur restera le moindre doute à cet égard, le doute doit, en effet, en matière de simple police comme en matière criminelle profiter au prévenu.

saire par l'absence de toute fixation de poids. Du moment où on laisse au voiturier pleine liberté en ce qui touche le chargement, il devient indispensable d'empêcher que, pour transporter un poids considérable, il n'attèle à un même véhicule un nombre de bêtes de trait qui deviendrait une cause d'embaras et d'accidents pour la circulation.

C'est dans cette idée que l'article 3 du décret du 10 avril 1852 défend d'atteler : 1° aux voitures servant au transport des marchandises plus de cinq chevaux si elles sont à deux roues ; plus de huit, si elles sont à quatre roues sans qu'il puisse y avoir plus de cinq chevaux de file ; 2° aux voitures servant au transport des personnes plus de trois chevaux si elles sont à deux roues, plus de six, si elles sont à quatre roues.

Toutefois cette limitation ne saurait être trop absolue et elle doit forcément admettre quelques dérogations au cas de circonstances exceptionnelles telles que le poids extraordinaire des matières, l'état des routes, la nature du sol. Ainsi : 1° lorsqu'il faudra transporter des blocs de pierre, des locomotives et autres objets d'un poids considérable l'emploi d'un attelage exceptionnel pourra être autorisé sur l'avis des ingénieurs ou des agents voyers, par les préfets des départements traversés ; 2° lorsque la voie présente des côtes exceptionnelles ou en très mauvais état, il y a lieu de recourir alors à l'emploi de chevaux de renfort. Enfin en temps de neige ou de ver-

glas les prescriptions relatives à la limitation du nombre des chevaux demeurent suspendues.

4° *Barrières de dégel.* — Ce n'est plus le décret du 10 août 1852 mais les décrets des 29 août et 9 septembre 1863 qui règlent les mesures à prendre pour les jours de dégel. Le ministre des Travaux Publics détermine les départements dans lesquels il pourra être établi sur les routes nationales et départementales des barrières pour restreindre la circulation dans les temps de dégel. Les préfets dans chaque département déterminent les routes nationales et départementales ainsi que les chemins de grande communication sur lesquels ces barrières pourront être établies et prennent, sur l'avis des ingénieurs des ponts et chaussées ou des agents voyers, les mesures que rendent nécessaires l'ouverture et la fermeture de ces barrières.

Toute voiture prise en contravention du présent article sera arrêtée et les chevaux mis en fourrière dans l'auberge la plus approchée, le tout sans préjudice de l'amende stipulée à l'article 4 du titre II de la loi du 30 mai 1871 et des frais de réparation mentionnés dans l'article 9 de ladite loi, les préfets rendront compte immédiatement au ministre des Travaux Publics des mesures qu'ils auront arrêtées.

Il est à remarquer qu'au cas d'établissement de barrières de dégel la circulation est seulement restreinte et non interrompue, du reste le décret de 1863 pré-

voit que pourront seules circuler pendant la fermeture des barrières de dégel : 1° les courriers de la malle ; 2° les voitures de voyage suspendues, étrangères à toute entreprise publique de messageries ; 3° les voitures chargées ; 4° les voitures chargées, montées sur roues à jantes d'au moins 11 centimètres de largeur et dont l'attelage n'excédera pas le nombre de chevaux qui sera fixé par le préfet à raison du climat, du mode de construction et de l'état des chaussées, de la nature du sol, du nombre des roues de la voiture et des autres circonstances locales.

5° *Ponts suspendus*. — L'article 8 du décret du 10 août 1852 a pour effet d'assurer la protection des ponts suspendus. Pendant la traversée des ponts suspendus, les chevaux seront mis au pas, les voituriers ou rouliers tiendront les guides ou le cordeau, les conducteurs et postillons restent sur leurs sièges. Défense est faite aux rouliers et autres voituriers de dételer aucuns de leurs chevaux pour le passage du pont. Toute voiture attelée de plus de cinq chevaux nedoit pas s'engager sur le tablier d'une travée quand il y a déjà sur cette travée une voiture d'un attelage supérieur à ce nombre de chevaux.

Pour les ponts suspendus qui n'offriraient pas toutes les garanties nécessaires pour le passage des voitures lourdement chargées, il pourra être adopté par le ministre de l'Intérieur, chacun en ce qui le concerne, telles autres dispositions qui seront jugées

nécessaires. Dans les circonstances urgentes, les préfets, les maires pourront prendre telles mesures que leur paraîtra commander la sûreté publique sauf à en rendre compte à l'autorité supérieure. Les mesures prescrites pour la protection des ponts suspendus seront dans tous les cas placardées à l'entrée et à la sortie des ponts.

6° *Conduite des voitures. — Obligation de se ranger à droite.* — Tout roulier ou conducteur de voitures, dit l'article 9 du décret de 1852, doit se ranger à sa droite à l'approche de toute voiture de manière à lui laisser libre au moins la moitié de la chaussée. Placée sous le titre I du décret, cette règle applicable à toutes les voitures ne fait d'ailleurs que consacrer l'usage généralement adopté par les cochers et les voituriers.

Pratiquement elle s'interprète comme il suit : Tant qu'il est seul sur la route, le voiturier peut à son gré occuper le milieu de la chaussée, se tenir à droite ou se tenir à gauche. Mais si une autre voiture arrive à sa rencontre, il se range à droite, en demeurant tout entier en deçà de la chaussée. Le second voiturier fait de même, tout risque de collision est ainsi évité. Si maintenant, au lieu de se croiser les deux voitures vont dans le même sens, la première, dès qu'elle se sent approchée, se range comme dans le cas précédent, et la seconde, si elle veut la dépasser, la contourne à gauche.

Il est à remarquer ici que, bien que le décret n'y fasse pas allusion, des règlements locaux émanant du préfet ou du maire peuvent évidemment aggraver ses prescriptions qui ne constituent qu'un minimum. Ainsi un règlement local déciderait très valablement que les voitures occuperont de façon constante, alors même qu'elles ne sont croisées, ni dépassées par une autre, le côté droit de la route, mais les pénalités applicables seraient non plus celles de la loi de 1851, mais celles des articles 475, § 3, punissant ici des contraventions de simple police et non des contraventions à la police du roulage (1).

7° Défense de stationner. — L'article 10 du règlement du 10 août 1852 défend de laisser stationner sans nécessité sur la voie publique aucune voiture attelée ou non attelée. En faisant de l'absence de nécessité un élément essentiel de la contravention, les auteurs du décret ont considéré que certains stationnements sont indispensables soit pour les relais, soit pour le repos des personnes, soit au cas d'acci-

1. Cet article punit d'amende § 3, les rouliers, charretiers, conducteurs de voitures quelconques ou de bêtes de charge qui auraient contrevenu aux règlements par lesquels ils sont obligés d'occuper un seul côté des chemins ou voies publiques et de se détourner ou ranger devant toute autre voiture et à leur approche de leur laisser libre au moins la moitié des rues, chaussées, routes et chemins ; 4° ceux qui auraient violé les règlements contre la mauvaise direction des voitures.

dents. En effet une disposition réglementaire interdisant le stationnement d'une façon absolue aurait présenté de graves inconvénients, mais par contre en introduisant dans cet article les mots « sans nécessité » comme le faisait remarquer la circulaire du 25 août 1852, on ne s'est pas dissimulé qu'on laissait beaucoup à l'arbitraire des agents chargés de constater les contraventions puisqu'ils se trouvent ainsi constitués juges en premier ressort de la nécessité du stationnement, de telle sorte que, si les mots « *sans nécessité* » peuvent quelquefois donner ouverture à la fraude, il n'est pas douteux d'un autre côté qu'une interdiction générale conduirait à une répression abusive ».

A ce sujet la circulaire précitée recommandait aux préfets et aux fonctionnaires chargés de contrôler le service des agents appelés à verbaliser de veiller à ce que l'intention du législateur ne soit pas méconnue.

*2° Règles applicables aux voitures ne servant pas
au transport des personnes.*

1° Largeur du chargement. — La largeur du chargement des voitures qui ne servent pas au transport des personnes ne peut excéder 2 m. 50, toutefois les préfets des départements traversés peuvent délivrer des permis de circulation pour les objets d'un grand volume qui ne seraient pas susceptibles d'être char-

gés dans ces conditions. Sont affranchies toutefois, conformément à la loi du 30 mai 1851, de toute réglementation de la largeur du chargement, les voitures d'agriculture, lorsqu'elles sont employées au transport des récoltes de la ferme au champ et des champs à la ferme ou au marché (1).

Pour atteindre le but proposé en limitant la largeur du chargement, il fallait aussi circonscrire dans les mêmes proportions la largeur de l'attelage. On y est arrivé en proscrivant le développement au delà d'une certaine mesure des parties supérieures et latérales dans lesquelles sont passées les guides ou cordeaux, ce qu'on appelle pattes d'attelles des colliers. On a fixé la largeur maximum des colliers à 90 centimètres, ce qui donne 1 m. 80 et en supposant entre les deux colliers un intervalle de 70 centimètres, 2 m. 50 pour un attelage de deux chevaux de front, largeur précisément égale à celle assignée comme maximum à l'essieu et au chargement.

1. L'intérêt seul de l'agriculture a fait admettre cette exception ; toutefois ces voitures doivent se conformer aux règlements de police locale. De plus, si l'agriculture venait à emprunter les routes nationales et départementales, et ce point nous intéresse surtout, où l'on rencontre une circulation fort active, non pas dans le but de transporter ses produits, mais pour se livrer aux opérations de roulage, elle devrait se soumettre à la règle commune sans laquelle il ne saurait y avoir de police et de sécurité (Aucoc, *Conférences*, p. 350. Tome III).

2° *Convois de voitures.* — Ils sont réglementés par les articles 13, 14 et 15 du décret du 10 août 1852 et on peut définir le convoi : la réunion de plusieurs voitures marchant ensemble ; le nombre de voitures pouvant être ainsi réunies est fixé à quatre pour celles à quatre roues attelées d'un seul cheval, à trois pour celles à deux roues attelées d'un seul cheval, à deux quand l'une d'elles est attelée de plus d'un cheval. Mais de ce que deux voitures suffisent pour former un convoi quand l'une d'elles est attelée de plus d'un cheval, il ne s'en suit pas qu'un convoi ne puisse pas être formé par deux voitures attelées chacune de plus d'un cheval. Cette prohibition n'est pas dans la loi et c'est dans ce sens qu'a jugé la Cour de cassation (1).

Chaque convoi doit se tenir à 50 mètres de celui qui le précède, cette distance est obligatoire aussi bien pour les voitures voyageant isolément que pour les voitures voyageant en convoi pourvu qu'elles marchent à la suite des unes des autres. Dès lors chaque conducteur doit tenir sa voiture à la distance de 50 mètres, dès l'instant où les voitures qui précèdent la sienne forment le nombre nécessaire pour former un convoi.

Ainsi à supposer comme cela arrive souvent les jours de marché, soit en venant, soit en s'en retour-

1. Cassation, 7 juin 1851. Sirey, 1855.1. 678.

nant que quatre voitures attelées d'un collier chacune, marchent les unes à la suite des autres la quatrième ou la dernière est en contravention, son conducteur devait la tenir à 50 mètres derrière les trois qui la précédaient, les trois premières formant un convoi.

Le nombre de voitures pouvant être conduites par un conducteur varie aussi suivant que les voitures sont à deux ou quatre roues et attelées d'un ou plusieurs chevaux. Si elles sont à quatre roues et à un cheval, le seul et même conducteur peut en conduire quatre, si elles sont à deux roues et à un cheval, trois et si l'une d'elles à plus d'un cheval il faut un conducteur spécial. Toutefois on observe qu'une voiture dont le cheval est attelé derrière une autre attelée de quatre chevaux n'a pas besoin d'un conducteur particulier.

En ce qui concerne la traversée des villes, bourgs et villages, on a laissé aux règlements de police municipale à déterminer les restrictions qui peuvent être apportées aux dispositions ci-dessus exposées. Enfin une obligation générale que la loi ne pouvait passer sous silence, c'est l'obligation pour chaque conducteur ou voiturier de se tenir constamment à la portée de ses chevaux ou bêtes de trait et en position de les garder.

3° *Éclairage des voitures la nuit.* — Aux termes de l'article 15 du décret du 10 août 1852, aucune

voiture marchant isolément ou en tête d'un convoi ne peut circuler pendant la nuit, sans être pourvue d'un falot ou d'une lanterne allumée. Il faut se garder cependant d'entendre cette mesure de manière trop générale et absolue, car les voitures particulières servant au transport des personnes ne sont soumises à l'obligation d'être éclairées qu'autant qu'un règlement local les y astreint. Par contre la nécessité de l'éclairage est applicable aussi bien aux voitures de commerçant qu'aux voitures de roulage proprement dites, attendu qu'il n'y a d'exception à cette règle générale qu'en faveur des voitures d'agriculture, encore faut-il que des arrêtés des préfets ou des maires ne les y aient pas obligées.

4^e Plaque. — Toute voiture ne servant pas au transport des personnes et circulant sur les routes nationales et départementales ou chemins vicinaux de grande communication doit être munie au côté gauche et en avant des roues, d'une plaque métallique portant en caractères apparents et lisibles, ayant au moins 5 millimètres de hauteur, les noms, prénoms et professions, le nom de la commune, du canton et du département, du domicile du propriétaire.

Si l'une de ces indications manquait, encore bien que les autres y fussent, le propriétaire serait passible de l'amende portée à l'article 7.

Sont dispensées cependant de la nécessité de la

plaque : 1° les voitures particulières, destinées au transport des personnes, mais étrangères à un service public de messageries ; 2° les malles-postes et autres voitures servant à l'administration des postes ; 3° les voitures d'artillerie, chariots, fourgons appartenant aux départements de la Guerre et de la Marine (1) ; 4° les voitures employées à la culture des terres, au transport des récoltes, à l'exploitation des fermes qui se rendent de la ferme et qui servent au transport des objets récoltés du lieu où ils ont été recueillis jusqu'à celui où, pour les conserver ou les manipuler, le cultivateur les dépose ou les rassemble. Cette faveur est limitative et ne peut s'étendre au delà des cas spécifiés. Aussi doit-on considérer comme voiture de roulage celle employée à transconsommation et au commerce (2).

3° Règles propres aux voitures de messageries.

Enfin le décret du 10 août 1852 prévoyait certaines formalités et mesures propres aux voitures de messageries. Les règles édictées à l'occasion de ces

1. Des décrets déterminent quant à ces deux catégories de voitures les marques distinctives qu'elles doivent porter et les titres dont elles doivent être munies.

2. Cela peut paraître surprenant mais cela résulte d'un arrêt de la Cour de cassation du 11 août 1853.

véhicules étaient et très minutieuses et excessivement formalistes quant à la longueur, la largeur, la hauteur même des voitures et bien que tout ce formalisme fût établi pour la protection et la sécurité des voyageurs, le voyage dans ces anciennes postes ou diligences n'était rien moins que confortable.

Aussi ont-elles disparu peu à peu, les tramways, et les chemins de fer les ayant insensiblement chassé de nos routes. Il n'y avait plusguère que les pays de montagne où elles subsistaient et végétaient péniblement, encore viennent-elles d'en être chassées par un nouvel agent de transport plus confortable et plus rapide, soumis lui aussi à une réglementation spéciale.

Réglementation des automobiles.

Les automobiles sont actuellement régies par un décret du 19 mars 1899. Ce décret décide en effet formellement dans son article 1^{er} qu'il s'applique aux véhicules à moteur mécanique autres que ceux servant à l'exploitation des voies ferrées. Sans doute il y avait longtemps déjà que les premières voitures à vapeur circulant sur routes avaient fait leur apparition.

Un arrêté du ministre des Travaux Publics en date du 20 avril 1866 était même intervenu à leur égard, mais la légalité même de cet arrêté fut con-

testé et la jurisprudence tant du Conseil d'État que de la Cour de cassation refusa de l'appliquer. Quoiqu'il en soit de cette question l'arrêté était manifestement insuffisant en présence de l'introduction des nouveaux véhicules dits automobiles dans la circulation ; il ne s'appliquait, en effet, qu'à la circulation des locomotives routières, c'est-à-dire ne marchant pas sur rails. Or les nouveaux véhicules ne constituent par des locomotives mais bien un mode de locomotion spécial et distinct de ceux qui existaient antérieurement : l'automobile ou voiture automobile est en effet tout véhicule portant un moteur actionné par le pétrole, vapeur, électricité, etc., qui lui fournit la force nécessaire à sa marche sur les routes et les chemins.

Par contre, si les voitures automobiles échappaient à l'application de l'arrêté ministériel du 20 avril 1866 elles étaient incontestablement soumises à la législation de 1851 et 1852. Mais ces textes établis en vue de la circulation à l'aide de la traction animale ne s'appliquaient pas exactement aux besoins nouveaux que l'automobilisme avait fait naître. Ils étaient surtout insuffisants en ce qu'ils ne pouvaient prévoir les dangers spéciaux qu'entraînait ce nouveau mode de locomotion et qui résultaient principalement de l'excès de vitesse.

Un remède ou plutôt une atténuation à l'insuffisance de la législation était fournie par l'exercice

dès pouvoirs de police des préfets et des maires. Puisque la loi du 31 mai 1851 et du 10 août 1852 s'appliquaient, on devait décider que l'autorité préfectorale ou communale pouvait édicter les mesures nécessaires pour garantir la sécurité de la circulation. Ces autorités usèrent en effet du droit qui leur était donné par la loi et de nombreux arrêtés locaux intervinrent en la matière.

Mais ce système fut vite reconnu comme des plus défectueux, les arrêtés locaux hâtivement pris dans quelques départements et dans quelques villes, pour parer au plus pressé, par les préfets ou par les maires présentaient dans la pratique toutes sortes d'inconvénients, les prescriptions édictées variaient de commune à commune : or l'automobile facilite les longs parcours et entraîne la traversée de plusieurs communes, il était donc presque impossible au conducteur de la machine de savoir ce qui était permis dans une localité et défendu dans une autre. Ainsi il fallait non seulement une réglementation, mais dans l'intérêt de la circulation générale comme dans celui des automobiles elles-mêmes une réglementation unique et uniforme.

En présence du développement constant, pris par l'automobilisme, l'attention des pouvoirs publics se trouva éveillée, le ministre des Travaux publics institua au mois de septembre 1896 une commission chargée d'élaborer un règlement sur la circulation

des automobiles qui fut applicable à toute la France.

Les travaux de cette commission aboutirent au décret du 10 mars 1899 modifié par celui du 11 septembre 1901, complété lui-même par les arrêtés ministériels du 11 septembre et 12 décembre 1901. Enfin des circulaires ministérielles des 10 avril 1899, 12 février et 13 novembre 1900, 11 septembre, 16-17 décembre 1901 et 15 mai 1902 développent et commentent les dispositions desdits décrets et arrêtés toujours en vigueur.

En somme le décret du 10 mars 1899 est le règlement type de la circulation des automobiles, mais la réglementation par lui édictée n'est ni complète, ni définitive. Tout d'abord elle n'est pas complète : en effet, malgré la généralité du décret du 10 mars 1899 il faut faire à son égard la même observation que pour le décret du 10 août 1852 : il n'a pas enlevé aux préfets et aux maires le pouvoir réglementaire qu'ils tiennent des lois d'organisation administrative, de sorte que ceux-ci lorsqu'ils le jugent nécessaire peuvent toujours aggraver les dispositions du décret du 10 mars.

De plus le décret de 1899 étant un texte général a fait disparaître tous les arrêtés locaux en vigueur au moment de sa promulgation et il s'y est substitué, mais il n'a nullement engagé l'avenir et les préfets et les maires conservent intact le pouvoir de

faire de nouveaux règlements ; la section de l'intérieur et des travaux publics du Conseil d'État consulté à ce sujet par le ministre le 18 mars 1902 a émis l'avis : « Que le décret de 1899 n'a porté aucune atteinte au droit de police que les maires tiennent de la loi du 5 avril 1884, mais que les préfets sont armés par la même loi des pouvoirs suffisants pour faire obstacle aux excès ou aux abus de pouvoir des maires en cette matière. »

Circulation des automobiles. Conditions auxquelles elle est soumise. — Le premier point à déterminer est de savoir ce qu'il faut entendre au juste par automobiles et quels sont les véhicules pour lesquels cette dénomination entraînera une réglementation spéciale de leur circulation. Le décret du 10 mars 1899 lui-même les définit ainsi : « Est soumise, dit « l'article 1^{er}, aux prescriptions du présent règlement la circulation sur la voie publique des véhicules à moteur mécanique autres que ceux servant « à l'exploitation des voies ferrées. »

Cette définition est générale et embrasse tous les véhicules à moteur mécanique quel que soit l'agent moteur et à quelque type qu'ils appartiennent, c'est-à-dire non seulement les locomotives routières, les automobiles de poids lourd et de poids moyen avec ou sans avant-train moteur, boggie ou non, circulant isolément ou remorquant d'autres véhicules,

mais encore les véhicules légers tels que voiturettes, motocycles, motocyclettes (1).

Avant d'aborder les règles spéciales à la circulation des automobiles, notons : 1° que ces voitures demeurent soumises au même titre que toutes les voitures en général aux prescriptions de la police du roulage. Plus particulièrement les dispositions de la loi du 30 mai 1851 et des décrets du 10 août 1852, du 28 février 1858 et 29 août 1863 touchant la largeur et la saillie des essieux, l'interdiction du stationnement sans nécessité, la circulation en temps de dégel, obligent à l'occasion les propriétaires et les conducteurs de voitures automobiles tout comme les propriétaires et les conducteurs de voitures quelconques.

De son côté, l'appareil moteur des automobiles, celui d'où procède leur force d'énergie, se trouve assujetti au même titre que celui d'une locomotive de chemin de fer, par exemple, ou d'une machine industrielle fixe, aux dispositions des règlements sur les appareils du même genre, en vigueur au moment de la promulgation du décret ou à intervenir ultérieurement.

1. L'on doit de plus remarquer que l'article 1^{er} du décret du 10 mai 1899 à la différence des textes sur la police du roulage vise de façon générale et sans distinction la circulation sur la voie publique qu'elle relève ou non de la grande ou de la petite voirie.

Le décret du 10 mars 1899 ne se relie, chose importante à considérer, à aucune loi qui édicte, relativement aux matières qu'il réglemente, des pénalités spéciales, et il n'a conséquemment de sanction au cas d'infraction à ces dispositions de même du reste que les arrêtés ministériels pouvant le compléter, que dans les articles 471, 475 et 479 du Code pénal.

2° Comme les contraventions de grande voirie et celles relatives à la police du roulage, les contraventions en cette matière sont constatées par des procès-verbaux, de même en l'absence de textes spéciaux et conformément au droit commun le droit de les dresser n'appartient qu'aux seuls officiers de police judiciaire ayant qualité à cet effet, c'est-à-dire aux commissaires de police, aux maires et aux adjoints et concurremment avec eux, si la contravention a son origine dans une disposition d'un arrêté municipal, aux gardes champêtres. Les agents adjoints aux officiers de police judiciaire les secondent dans la constatation des infractions en les recherchant et en leur les signalant au moyen de rapports ; mais le procès-verbal doit nécessairement être rédigé à peine de nullité par un des fonctionnaires précités.

Quant aux fonctionnaires et agents de la voirie énumérés dans l'article 15 de la loi du 30 mai 1851, ils conservent bien pour les dispositions des lois et règlements sur la police du roulage, le droit de verbaliser en vue d'assurer l'observation desdites dis-

positions par les automobiles, de même les ingénieurs et contrôleurs des mines pour les règles spéciales aux appareils à vapeur, mais ni le décret de 1899, ni aucun autre texte ne donnent à ces fonctionnaires et agents le pouvoir de verbaliser pour les nouvelles mesures édictées, l'article 33 le leur refuse au contraire implicitement.

Il est à observer que des dispositions nouvelles applicables aux véhicules de toute sorte mais visant plus particulièrement les automobiles sont à la veille d'être introduites dans les articles 319, 330, 475, 476, 479, 481 du même Code pénal et cela à la suite des nombreux accidents causés par les automobiles allant à des allures exagérées. Du reste la jurisprudence, avant même que les Chambres aient légiféré sur ce point (1), est entrée dans cette voie, témoin ce considérant extrait du jugement du tribunal correctionnel de Lille du 5 décembre 1901 :

« Considérant que les excès de vitesse relevés à la charge des conducteurs des automobiles doivent être réprimés d'autant plus sévèrement qu'ils sont plus fréquents et que ceux qui les commettent trouvent dans l'exagération même de la vitesse le moyen de se soustraire par la fuite à toute vitesse, arrête etc...

Quant à la compétence, le tribunal compétent dans

1. Proposition Chattenel adoptée le 21 décembre 1901 à la Chambre des députés.

tous les cas de contraventions aux règlements sur la circulation des automobiles, quelle que soit la peine encourue, c'est-à-dire celle des articles 475 et 477 du Code pénal, est le tribunal de droit commun en matière de contraventions, c'est-à-dire le tribunal de simple police ; le conseil de préfecture ne serait saisi qu'au cas où le conducteur ou le propriétaire de l'automobile aurait contrevenu non pas aux susdits règlements mais à l'une des dispositions de la loi de 1851 ou des décrets subséquents dont la transgression relève de cette juridiction.

Règles spéciales aux automobiles. — Pour les étudier nous suivrons l'ordre même du décret du 10 mars 1899 et aborderons successivement :

1° Les prescriptions applicables à tous les véhicules sans distinction et relatives : 1° aux conditions générales de sûreté auxquelles ils doivent satisfaire tant pour les appareils moteurs que pour les organismes de transmission de freinage et de conduite ; 2° les déclarations pour la mise en circulation de ces véhicules ; 3° la circulation des automobiles ; 4° les certificats de capacité pour la conduite des automobiles ; 5° les autorisations nécessaires à la mise en circulation d'automobiles devant remorquer d'autres véhicules.

1° *Conditions générales de sûreté auxquelles doivent satisfaire tous les véhicules.* — Ces prescriptions imposées dans les articles 2 à 7 du décret intéres-

sent les fabricants plutôt que les automobilistes eux-mêmes, cependant il est indispensable au moins de les citer car elles ont été établies dans l'intérêt même de la circulation. Tout d'abord les réservoirs, tuyaux et pièces quelconques destinées à contenir les produits explosifs ou inflammables doivent être construits de façon à ne laisser échapper ou tomber sur la voie publique aucune matière pouvant causer une explosion ou un incendie. De plus les appareils doivent être disposés de telle manière que leur emploi ne présente aucune cause particulière de danger et ne puisse effrayer ni les chevaux, ni répandre d'odeurs incommodes. De plus, les conducteurs doivent veiller à l'entretien du moteur, des appareils de sûreté de la direction et des freins, ils devront vérifier fréquemment le fonctionnement de ces derniers.

2° *Déclaration pour la mise en circulation de véhicules isolés.* — Tout propriétaire d'une automobile doit, avant de la mettre en circulation sur les voies publiques, adresser une déclaration au préfet de son département, déclaration faisant connaître le nom, prénom du propriétaire, son domicile, le nom du constructeur, l'indication du type; le préfet donnera récépissé de cette déclaration au déclarant en lui remettant sa carte.

3° *Certificat de capacité.* — Nul ne pourra conduire une automobile s'il n'est porteur d'un certificat de capacité délivré par le préfet du département

de sa résidence sur l'avis favorable du service des Mines. Un certificat de capacité spéciale sera institué pour les conducteurs de motocycles d'un poids inférieur à 150 kilogrammes. Il faut ici apprécier la légalité de cette mesure ; peut-on ainsi entraver uniquement la libre circulation des automobiles en les soumettant aux formalités du certificat de capacité ? Nous croyons que l'obligation du certificat ainsi imposée par l'autorité n'est pas illégale, d'autant qu'il est parfaitement légitime que le gouvernement représentant ici la société puisse prendre des mesures préventives quant à la capacité que doivent posséder les conducteurs d'automobiles, les engins étant déjà par eux-mêmes de conduite assez délicate et fragile.

4° *Circulation même des automobiles.* — On peut sous-distinguer les mesures prises à cet effet en deux classes : 1° celles propres à la vitesse et celles relatives aux signaux.

a) *Mesures propres à la vitesse.* — La vitesse maxima est fixée à 30 kilomètres à l'heure en rase campagne et à 20 kilomètres dans les agglomérations. Toutefois une vitesse supérieure pourra être exceptionnellement autorisée au cas où une course aurait lieu (1).

De plus la vitesse ordinaire permise devra être réduite lorsque les circonstances l'exigeront, c'est-à-

1. Articles 14 et 37 du décret du 31 mars 1899.

dire au cas d'encombrement ou d'accident, et elle pourra même être ramenée à celle d'un homme au pas dans tous les endroits étroits et encombrés. Enfin il faudra s'arrêter tout à fait toutes les fois que le véhicule pourrait être une cause d'accident, de gêne ou de désordre pour la circulation.

Cette question de la vitesse des automobiles est fort intéressante car elle a trait surtout à la sécurité de la circulation sur les routes mais la réglementation s'en trouve être extrêmement délicate. L'on peut tout d'abord observer que la détermination mathématique de la vitesse donnée par le règlement, c'est à dire 30 kilomètres en rase campagne et 20 kilomètres dans les agglomérations semble être un obstacle à la répression car, donner à l'agent une formule chiffrée de la vitesse sans lui fournir en même temps le moyen de l'apprécier mathématiquement, aboutit à paralyser son action. Il se demandera toujours si la voiture fait plus ou moins de 20 à 30 kilomètres à l'heure et pendant ce temps la voiture sera passée.

Il semble qu'un remède basé sur la force même de l'exemplarité pourrait être apporté à l'excès de vitesse des automobiles, ce serait la confiscation pure et simple du véhicule auquel contravention aura pu être dressée, jointe à une peine assez forte et à la défense soit à temps soit absolue de conduire une

automobile. D'ailleurs à ce point de vue, les tribunaux se montrent fort sévères et de très nombreux chauffeurs ont été condamnés à la prison pour excès de vitesse.

Mais le principe de l'exemplarité des peines ayant été reconnu faux, il semble qu'un autre remède soit nécessaire, ce pourrait être la défense faite aux constructeurs d'automobiles de construire des moteurs à vitesse excessive (1).

B) *Mesures relatives aux signaux.* — L'article 15 du décret de 1899 prescrit l'emploi d'une trompe comme signal avertisseur de l'approche d'une automobile. Cette précaution est bonne, mais pour certaines voitures automobiles à marche silencieuse pour lesquelles le texte ne prévoit rien de spécial, il aurait mieux valu, croyons-nous, exiger l'emploi d'un avertisseur continu ; si désagréable que puisse être son emploi, la sûreté eût été mieux assurée.

Enfin ce même article 15 ordonne que les automobiles soient munies d'un feu vert et d'un feu blanc placés à l'avant, cette mesure est excellente, car par cette diversité de couleurs, on peut juger de suite de la nature du véhicule aperçu.

1. Mais il semble que cette mesure serait un coup néfaste à l'industrie automobile par suite de la griserie de vitesse qui s'est emparée des automobilistes.

5° *Mesures relatives à des automobiles remorquant des trains.* — Ces automobiles sont soumises tout d'abord en ce qui concerne le procès-verbal de la reconnaissance et la déclaration à la totalité des prescriptions applicables aux automobiles marchant isolément, touchant les appareils moteurs, les organes de transmission de freinage, de conduite, ou encore le certificat de capacité de conducteur, les pièces dont il doit être porteur, le bon entretien des diverses parties du mécanisme, les signaux avertisseurs, les feux, le stationnement, etc... En outre ils sont soumis à l'obligation du freinage pour chaque véhicule (articles 18 à 23 du décret du 10 mars 1899), celle d'une autorisation préalable tant pour la mise en service que pour la circulation (art. 20 à 22), celle du feu à l'arrière (art. 23), et une limitation plus rigoureuse de la vitesse maxima (art. 25), c'est-à-dire 20 kilomètres en rase campagne et 10 kilomètres dans les agglomérations.

Circulation des vélocipèdes.

Les vélocipèdes présentent tout comme les automobiles des dangers spéciaux pour la circulation et cela de ce fait qu'ils marchent à une allure rapide et silencieuse. Dès l'apparition des bicyclettes, le même mouvement qui devait se présenter plus tard pour les automobiles s'était produit, aussi une commis-

sion fut nommée et ce travail aboutit au règlement type du 27 février 1896 complété par un arrêté ministériel du 1^{er} juin 1897 dont voici du reste les dispositions principales :

Tout vélocipède doit être muni d'un appareil sonore, avertisseur, dont le son puisse être entendu à 50 mètres et qui sera actionné aussi souvent qu'il en sera besoin. Dès la chute du jour, il devra être pourvu à l'avant d'une lanterne allumée. Enfin toute machine devra porter une plaque indiquant le nom, le domicile du propriétaire ainsi qu'un numéro d'ordre si le propriétaire est loueur de vélocipèdes, cela, pour faire connaître l'identité du possesseur de la machine au cas de contravention ou d'accident.

Quant à l'allure des vélocipèdes, elle est aussi réglementée par l'article 4 du même arrêté. « Les vélocipèdes, dit-il, doivent prendre une allure modérée dans la traversée des agglomérations ainsi qu'au croisement et aux tournants des voies publiques. » Ils ne peuvent former de groupes dans les rues et ils leur est défendu de couper les cortèges et les troupes en marche. De plus en cas d'embarras les vélocipédistes sont tenus de mettre pied à terre et de conduire leurs machines à la main.

Enfin lors du croisement avec des voitures des chevaux ou d'autres véhicules vélocipèdes, les vélocipédistes doivent prendre leur droite et s'ils veulent les dépasser, alors ils sont tenus d'avertir le conduc-

teur ou le cavalier au moyen de leur appareil sonore et de modérer leur allure. Les conducteurs et les cavaliers doivent se ranger à la droite à l'approche d'un vélocipédiste de manière à lui laisser un espace libre utilisable d'au moins 1 m. 50 de largeur. Enfin, dernière obligation ou plutôt prohibition la circulation des vélocipèdes est interdite sur les trottoirs et contre-allées affectées aux piétons, exception faite cependant pour les machines conduites à la main(1).

Conformément au droit commun, les contraventions sont constatées par des procès-verbaux et déférées aux Tribunaux compétents (article 9 de l'arrêté de 1896) ; la répression se trouve dans l'article 415 § 1^{re} du Code pénal et la juridiction compétente est le Tribunal de simple police.

1. Rixens et Lafont, page 45.

TROISIÈME PARTIE

RÉPRESSION DES CONTRAVENTIONS

CHAPITRE PREMIER

Procédure de la répression.

SECTION I

Compétence des Conseils de Préfecture.

La juridiction qui appartient aux tribunaux administratifs et particulièrement aux Conseils de préfecture en matière de contravention de grande voirie a été souvent présentée comme une sorte de démembrement de la justice pénale et on en a conclu qu'elle aurait dû rester dans les attributions de l'autorité judiciaire.

« Tel ne paraît pas être le caractère de cette juridiction toute spéciale. Elle est administrative parce qu'elle se rattache à la police et à la conservation du domaine public. Elle a pour but d'assurer l'in-

« tégrité du domaine, son affectation exclusive aux
« usages que la loi lui a assignés, la réparation des
« dommages qui lui sont causés. C'est pourquoi la
« législation de la grande voirie se préoccupe moins
« des personnes que des choses. A l'inverse de la
« législation pénale dont l'objet spécial, essentiel est
« d'ordonner des peines aux délinquants, elle tend
« avant tout à faire disparaître les conséquences
« matérielles de l'infraction. A la vérité les contra-
« ventions de grande voirie donnent lieu à des amen-
« des. Mais l'amende ne saurait être à elle seule l'in-
« dice d'une juridiction pénale, il y a des amendes
« civiles (1), des amendes fiscales souvent très éle-
« vées résultant de classes de cahiers de charges.
« Les juridictions qui les appliquent ne sont pas
« pour cela des juridictions pénales, l'amende pré-
« vue pour les contraventions de grande voirie se
« rapproche beaucoup plus des amendes civiles ou
« fiscales, ces dernières sont le premier degré d'une
« véritable pénalité dont le degré supérieur est l'em-
« prisonnement et cela est vrai, même pour les con-
« traventions de simple police qui sont toujours pu-
« nies d'emprisonnement au cas de récidive (2). »

« Au contraire la répression des contraventions
« de grande voirie ne peut jamais qu'être pécuniaire.

« Il y a plus, l'amende n'est pas un élément néces-

1. Code civil, art. 192-193.

2. Art. 474, Code pénal.

« saire à la répression en matière de grande voirie.
« Un grand nombre de contraventions ne la com-
« portent pas, la loi du 29 floréal an X, qui est un
« des textes fondamentaux de la matière ne la pro-
« nonce pas, elle se préoccupe seulement d'assurer
« la cessation et la réparation des dommages causés
« au domaine public ; là est le but essentiel de la
« répression, l'amende n'est qu'un accessoire très
« secondaire. »

Malgré cet énergique plaidoyer de M. Laferrière en faveur de la compétence des juridictions administratives et quitte à discuter plus tard sur la nature de l'amende, lorsque nous étudierons cette peine, il serait souhaitable que l'on transporte les attributions répressives du Conseil de préfecture aux Tribunaux de simple police.

D'abord, on peut remarquer que cette compétence répressive des Conseils de préfecture est la seule qu'il possède en cette matière, et la leur enlever ne serait pas les supprimer vu qu'ils conserveraient suffisamment de matières pouvant donner libre cours à leur activité ; ensuite les motifs qui avaient donné compétence à la juridiction administrative comme en témoignent les exposés de la loi de l'an X n'existent plus, attendu que les Tribunaux judiciaires, la Cour de cassation, ont des tendances et sont même plus sévères que les tribunaux administratifs (Conseil d'État).

On objectera divers arguments en faveur des juridictions administratives. On donnera sans doute en faveur de la juridiction administrative certains arguments : sa procédure plus rapide et peu coûteuse. Mais on peut remarquer que ces avantages indéniables des tribunaux administratifs pourraient très facilement aussi devenir l'apanage des tribunaux judiciaires ; du reste on tend à en prendre insensiblement le chemin, les lois du 12 et 13 juillet 1905 en sont un des meilleurs exemples.

Enfin un immense avantage résulterait de cette unification de régime et de compétence entre la grande et la petite voirie plutôt que de la cote mal taillée existant à l'heure actuelle et faisant dépendre quelquefois même un peu arbitrairement l'une des Conseils de préfecture, l'autre des tribunaux judiciaires (1).

Mais passons des hypothèses aux réalités et étudions les Conseils de préfecture, juges répressifs en matière de contraventions de grande voirie et abordons dès l'instant le mode de constatation même des contraventions de grande voirie.

1. Voir Lemaire. *Réforme des conseils de préfecture*. Thèse Paris, 1905.

SECTION II

Constatations des contraventions. Procès-verbaux.

1° Agents compétents pour dresser contravention sur les routes nationales et départementales.

Parmi ces agents il faut distinguer ceux 1° à qui la loi reconnaît une compétence générale. En premier lieu se trouvent les officiers de police judiciaires compétents pour rechercher et constater les crimes et délits et contraventions de toute nature (1) et en deuxième lieu les agents énumérés par la loi du 29 Floréal, an X, article 2, savoir les maires et adjoints, les ingénieurs et les conducteurs des Ponts et Chaussées, les agents de la navigation, les commissaires de police, les gendarmes, et enfin en troisième lieu les officiers que différents textes administratifs à la grande voirie ont investis de la même compétence générale, à savoir les préposés des contributions indirectes et des octrois, (décret du 18 août 1810, art. 1^{er}), les gardes champêtres (décret du 16 décembre 1868), les cantonniers chefs et autres agents secondaires des ponts et chaussées, commissionnaires et assermentés (loi du 23 mars 1842, art. 2).

2° Agents ayant une compétence spéciale en ma-

1. Code d'instruction criminelle, art. 8 et suivants.

tière de police des routes et du roulage, c'est-à-dire les agents voyers, les agents forestiers et des douanes, les employés des poids et des mesures ayant le droit de verbaliser en vertu de l'article 15 de la loi du 30 mai 1851.

Rédaction des procès-verbaux. — La loi n'a tracé aucune forme spéciale pour la rédaction des procès-verbaux des contraventions de grande voirie, mais leur validité n'en est pas moins subordonnée, à raison de la nature même de ces actes, à certaines conditions substantielles notamment la date et la signature de l'agent verbalisateur, toutefois il n'est pas indispensable que le procès-verbal soit écrit tout entier de sa main et qu'il soit rédigé dans un délai

1. Le mot procès-verbal exprime un moyen de constatation qui, originairement, était tout verbal. Au xiv^e siècle, l'usage en était trop peu répandu en France pour que l'on pût exiger des Rapports écrits des agents qui se bornaient à faire une déposition verbale devant le juge sous la foi du serment. Un édit de 1319 sur l'Administration des Forêts royales ordonnait que chaque sergent des forêts serait cru par serment des prises qu'il ferait. Le roi Charles V par son édit de Juillet 1376 exige que chaque maître des forêts sache écrire et enregistrer les États desdites forêts, que chaque garde ou maître, sergent rapporte par écrit les malsfaits qui seront commis. Enfin les progrès de l'instruction devinrent tels que dans l'ordonnance d'Henry IV, 1597, il est dit « les gents et gardes-forestiers ne seront reçus qu'après qu'il sera apparu qu'ils savent lire et écrire » — Louis Courcelle, *De la Voirie*, p. 197.

déterminé à partir du jour de la contravention relevée par l'agent.

De plus, en règle générale, à moins d'exception prévue par un texte, les procès-verbaux doivent être affirmés par leur auteur, c'est-à-dire que l'agent verbalisateur doit se présenter devant un magistrat (le juge de paix ou le maire) et y affirmer verbalement la sincérité des déclarations contenues dans son procès-verbal. L'article 2 du décret du 18 août 1810 dispose expressément qu'à défaut d'affirmation, les procès-verbaux ne peuvent faire foi et motiver une condamnation.

Des textes spéciaux ont dispensé de l'affirmation en toute matière les gendarmes et en matière de police du roulage notamment, les ingénieurs, maires et adjoints, les commissaires et agents de police (art. 18 loi¹ du 18 mai 1831).

L'affirmation doit avoir lieu dans un délai de trois jours qui a pour point de départ le jour de la clôture du procès-verbal et non le jour de la contravention. Quant à l'enregistrement des procès-verbaux, il n'est pas requis en général pour les contraventions de grande voirie ; la loi du 29 floréal an X et le décret du 18 août 1810 ne maintiennent pas cette formalité ; de plus le décret du 1^{er} mars 1854, dans son article 493, en avait expressément dispensé les procès-verbaux de gendarmerie, il est vrai qu'un décret du 24 avril 1858 a ramené les procès-verbaux dressés

par la gendarmerie sous l'empire de la règle établie par l'article 70 (§ 1^{er} de la loi du 22 frimaire an VII). Toutefois nous devons remarquer que l'enregistrement est formellement exigé pour la plupart des procès-verbaux relatifs à la police du roulage, dans les trois jours de leur date ou de leur affirmation, en vertu de l'article 19 de la loi du 30 mai 1851.

Les procès-verbaux de grande voirie ne font foi que jusqu'à preuve contraire et ils ne font foi que des faits dont leur auteur a été personnellement témoin et non de ceux qu'il aurait relatés d'après d'autres témoignages, et ceux-ci ne peuvent dans ce cas servir que comme simples renseignements (1). Le procès-verbal est le point de départ nécessaire des poursuites, en conséquence la poursuite tombe si le procès-verbal est déclaré nul comme émanant d'un agent incompétent, ou comme n'ayant pas été affirmé dans le cas où cette formalité est requise par la loi. De même si le fait constaté au procès-verbal est reconnu non existant et si les débats relèvent un autre fait à la charge du contrevenant aucune condamnation ne peut être prononcée.

Le procès-verbal remis au sous-préfet est adressé par ce fonctionnaire au préfet, lequel, à son tour, le transmet au Conseil de préfecture.

1. Mais la jurisprudence admet que l'aveu même du contrevenant peut suppléer dans l'un et l'autre cas à l'absence de preuves légales. Conseil d'État, 7 déc. 1859. *Recueil*, p. 705.

SECTION III

Procédure devant le Conseil de préfecture.

Quand le procès-verbal a été transmis au préfet, la poursuite doit-elle être immédiatement portée devant le Conseil de préfecture ? La loi du 29 floréal an X ne prévoyait pas cette question. Aussi décidait-on que les Conseils de préfecture statuaient valablement sans que les procès-verbaux eussent été notifiés aux contrevenants. Cette doctrine violait un principe d'équité, celui de la défense : les parties étaient jugées sans avoir été entendues. Aussi un décret du 12 juillet 1865, vint heureusement compléter cette grave lacune de la législation consulaire et le principe qu'elle consacrait a été maintenu dans l'article 1^{er} de la loi de 1889. « Pour citer le contrevenant, le préfet lui fait faire notification de la copie du procès-verbal ainsi que de la copie de l'affirmation ; il y joint une citation à comparaître dans le délai d'un mois devant le Conseil de préfecture ; ces formalités doivent être remplies dans les dix jours qui suivent la rédaction du procès-verbal ou son affirmation, quand elle est requise. »

Pour les contraventions à la police du roulage, il y a des délais spéciaux de notification ; le délai ordinaire est d'un mois à partir de l'enregistrement. Il

est porté à deux mois lorsque le contrevenant n'est pas domicilié dans le département où la contravention a été constatée ; il est d'un an quand le domicile du contrevenant n'a pu être connu (1). La jurisprudence du Conseil d'État estime de plus que ce délai n'est pas prescrit à peine de nullité (2).

Forme de la citation. — La citation doit indiquer à l'inculpé que, s'il veut présenter des défenses écrites, il est tenu de les déposer dans les quinze jours de la notification. Elle doit aussi inviter l'inculpé à faire savoir s'il entend user du droit de présenter des observations orales à l'audience, cela pour qu'il puisse être averti du jour où l'affaire sera portée en séance publique (art. 10, loi du 22 juillet 1889) faute de quoi l'avertissement ne lui sera pas donné (art. 44 *ibid*).

Le Conseil de préfecture est saisi de la poursuite par l'enregistrement de l'acte de notification sur un registre spécial et suivant les formalités prescrites à l'article 1^{er} de la loi de 1889 ; puis sauf les pénalités spéciales édictées par cette même loi dans son article 1^{er} pour les contraventions de grande voirie, la procédure suit son cours normal.

Instruction détaillée de l'affaire est faite par un

1. Art. 23, loi du 30 mai 1851.

2. Conseil d'État, 8 août 1890. Gaudel, p. 768, 28 janvier 1900. Martin, p. 67.

conseiller rapporteur qui dirige l'affaire devant le Conseil de préfecture statuant en chambre du Conseil. Le rapporteur analyse dans son rapport toutes les conclusions et pièces justificatrices qui doivent toutes lui être communiquées avant d'être présentées à l'audience sans quoi elles ne seraient pas recevables. De plus le Conseil de préfecture peut ordonner, soit d'office, soit à la demande du rapporteur toutes les mesures d'instruction préalables (1), nécessaires pour former sa religion (apport de pièces, lever de plans, visite des lieux, enquêtes, vérification d'écritures, etc)...

Le Conseil de préfecture peut également entendre les agents de l'administration compétente, ou les appeler devant lui, pour fournir des explications (le Commissaire du Gouvernement donne ses conclusions à toutes les affaires). La décision est prononcée en audience publique après délibération hors la présence des parties.

Enfin le jugement est rendu sous la forme d'arrêts motivés comme tout jugement des Conseils de préfecture, mais avec cette différence très importante que, en matière répressive, c'est le cas des

1. La loi de 1889 a donc maintenu pour les contraventions de grande voirie l'obligation d'une demande préalable pour être convoqué à l'audience et présenter des observations, elle a ainsi érigé en exception ce qui était autrefois règle générale.

contraventions de grande voirie, les dispositions législatives doivent être textuellement rapportées. Le défaut de reproductions textuelles des dispositions pénales appliquées par un arrêt de condamnation entraînerait la nullité en la forme de cette décision (1).

1. Les arrêtés des Conseils de préfecture, dit l'article 4 de la loi du 29 floréal an X, seront exécutés sans visa ni mandement des tribunaux nonobstant et sauf tout recours et les individus seront contraints par l'envoi de garnisaires et saisie des meubles en vertu desdits arrêtés qui seront exécutoires et emporteront hypothèque. Il faut noter que les garnisaires mentionnés dans cet article ont été supprimés par la loi du 9 février 1877. Antérieurement à cette loi les percepteurs des contributions directes devaient avant toute poursuite procéder contre les redevables par voie de garnison collective ou individuelle. Un agent spécial, le garnisaire, se rendait chez le contribuable et s'y installait pendant deux jour au plus ayant droit d'exiger en outre du prix de ses journées, la nourriture et le logement aux frais du débiteur. Ce moyen de contrainte vexatoire a été abrogé par la loi précitée de 1877 qui l'a remplacée par la sommation avec frais.

CHAPITRE II

La condamnation.

SECTION I

La confiscation.

Les condamnations prononcées par le Conseil de préfecture ne peuvent être que des peines pécuniaires : Au cas où aux termes de la loi applicable, la contravention comporterait une peine corporelle, l'emprisonnement, par exemple, l'application de cette peine sortirait de leurs attributions. La compétence exclusive des tribunaux pour les peines corporelles a été reconnue par une circulaire du ministre de la justice du 18 vendémiaire an II, et par une instruction du directeur des Ponts et chaussées du 15 frimaire an II, disant que lorsque les contraventions entraînent la peine de l'emprisonnement comme dans le cas prévu par l'article 43, titre II de la loi du 28 septembre 1791, l'autorité administrative ne doit pas moins en connaître, sauf à ne prononcer que les dispositions qui sont de sa compétence, les peines pécuniaires, et à

renvoyer devant le tribunal correctionnel pour la peine corporelle.

Le Conseil d'État a consacré cette opinion (1) en décidant que la loi du 29 floréal an X n'attribue au Conseil de préfecture la connaissance des contraventions et dégradations en matière de grande voirie qu'en ce qui concerne l'application des peines pécuniaires, et que dans le cas où ces débats entraîneraient des peines corporelles, c'est aux tribunaux correctionnels à les prononcer ; qu'en conséquence le tribunal correctionnel devant lequel le contrevenant a été renvoyé pour application de la peine d'emprisonnement ne peut se déclarer incompétent. On peut remarquer que d'assez graves inconvénients peuvent résulter de cette division. D'abord, c'est exposer le contrevenant à une double poursuite, et, par conséquent, occasionner de doubles frais, ce qui est aggraver inutilement la peine.

D'autre part, quel sera le rôle du tribunal auquel la contravention déjà frappée d'amende par le Conseil de préfecture sera renvoyée ? la décision de ce conseil emportera-t-elle, quant à la constatation du fait, force de chose jugée pour le juge de renvoi ? Alors, quelle utilité à diviser ainsi la répression. Ne sera-ce pas encore en vérité le Conseil de préfecture

1. Conseil d'État, 23 avril 1807. Affaire Pavaillon.

qui prononcera l'emprisonnement par l'intermédiaire des tribunaux.

Si, au contraire, il n'y a pas chose jugée et si les tribunaux peuvent apprécier de nouveau le fait déjà soumis au Conseil de préfecture cette appréciation pourra être différente de celle des premiers juges et le résultat de ces décisions contradictoires aboutira à la déconsidération de la justice. Du reste, dans la pratique ces inconvénients ne se font pas sentir, car il est rare de trouver dans la jurisprudence l'exemple de poursuite devant les tribunaux après une condamnation à l'amende prononcée par les juges administratifs.

Les Conseils de préfecture ne prononcent donc que des peines pécuniaires quant aux condamnations de grande voirie et ils peuvent ainsi condamner à trois sortes de peine : l'amende, la réparation du dommage causé y compris la suppression de toute construction illicite, le paiement des frais du procès-verbal. Ces trois condamnations peuvent être prononcées soit séparément, soit cumulativement. Une autre peine existait autrefois, c'était la confiscation⁽¹⁾ ; elle était prononcée par certains arrêts dans notre ancien droit.

Ainsi l'arrêt du Conseil du 17 juin 1721 et l'ordonnance du 4 août 1731 interdisant de déposer sur les

1. Laferrière. *Juridiction administrative*, t. II, p. 622.

routes des fumiers, décombres et autres immondices sous peine de confiscation des fumiers et des chevaux et équipages ayant servi au transport.

De même l'arrêt du Conseil du 14 mars 1741, relatif à l'exploitation des carrières, prononçait également la confiscation des matériaux et des outils et équipages destinés à l'exploitation lorsqu'une carrière était ouverte à une certaine distance des routes. De même encore, l'arrêt du Conseil du 16 décembre 1759 qui interdit le pâturage des bestiaux sur le bord des routes, grands chemins plantés d'arbres et des haies, prononce la confiscation des bestiaux. Enfin la confiscation des matériaux était aussi établie par l'arrêt du Conseil du 27 février 1765, pour contravention aux règles de l'alignement (1).

La loi des 19 et 22 juillet 1791 vint confirmer ces règlements et maintint la confiscation parmi les nouvelles pénalités. Aujourd'hui encore le Code pénal la consacre dans ses articles 11 et 364. La confiscation devrait donc continuer à être appliquée en matière de contraventions dans tous les cas où les textes la prévoient ; tel fut d'abord l'avis de la jurisprudence. Puis après la loi du 23 mars 1842, s'inspirant de ce fait que la loi ne parlant pas de la confiscation l'avait implicitement abrogée, un arrêt du

1. Bonnard. *Des contraventions de grande voirie*. Thèse Bordeaux, 1904.

Conseil d'Etat du 9 juin 1882 a décidé que cette peine n'a été maintenue par aucune loi en vigueur en matière de contravention de grande voirie et spécialement en matière d'alignement (1).

La confiscation a donc cessé d'être appliquée comme peine en matière de contravention de grande voirie, on peut le regretter car un des caractères principaux de la confiscation est d'être une mesure de police ; elle frappe des choses dont la possession est illicite ou peut présenter des dangers pour la société, la salubrité ou l'honnêteté publique. Mais c'est surtout en matière de police du roulage que l'absence de la confiscation est regrettable ; on aurait pu l'utiliser pour réglementer efficacement la vitesse des automobiles. La confiscation du véhicule ou d'une de ses parties serait plus efficace que l'amende.

L'amende. — Examinons maintenant l'amende, seule peine jusqu'ici véritable puisque l'emprisonnement ne peut jamais être prononcé par les Conseils de préfecture, et qu'en fait la confiscation n'est jamais prononcée. De plus, nous devons remarquer que quant aux contraventions qui ont fait l'objet de notre étude, l'amende apparaît comme devant être placée au premier rang attendu que la plupart des peines édictées par les anciens règlements étaient des amendes.

Quel est le caractère de l'amende dans les con-

1. Arrêt du Conseil d'État, 9 juin 1882. Mérode Dalloz, 1883, III, 1225.

traventions de grande voirie, c'est un point sur lequel on a beaucoup discuté et les avis sont très partagés à ce sujet. On doit tout d'abord décider que l'amende de grande voirie ne peut être rapprochée en aucune façon de deux autres sortes d'amendes existantes, l'amende civile et l'amende fiscale. La première est en effet encourue par le fait même de la contravention sans jugement, tandis que notre amende de grande voirie n'est due qu'en vertu d'un arrêté de condamnation du Conseil de préfecture. D'autre part, à la différence des amendes fiscales, les amendes de grande voirie ne sont pas soumises au principe de la proportionnalité, au préjudice causé, mais sont, par contre, proportionnées à la culpabilité du contrevenant. L'article 1^{er} de la loi du 23 mai 1842 édicte en effet que les amendes établies par les anciens règlements pourront être modérées en égard au degré d'importance ou aux *circonstances atténuantes* du préjudice causé.

Ces derniers mots, circonstances atténuantes, évoquent aussitôt l'idée du droit pénal et c'est bien au caractère pénal de l'amende que de nombreux auteurs ont voulu rattacher le caractère de l'amende de grande voirie; parmi ces auteurs on peut citer MM. Ducrocq (1) et Larcher (2) ainsi que M. Bon-

1. Ducrocq. *Cours de droit administratif*, 7^e édit., t. II, p. 182.

2. Larcher. *Revue critique*, 1899, p. 94.

nard (1). Pour eux, l'amende de grande voirie présente tous les caractères de l'amende pénale ; en effet, disent-ils, elle réunit les trois caractères auxquels on reconnaît l'amende répressive : 1° elle n'est prononcée qu'en vertu de lois ou de règlements, cela dérive de la règle *nulla pœna sine lege* ; 2° elle est prononcée par un tribunal, tribunal administratif sans doute, le conseil de préfecture, mais qui ne prononce l'amende qu'après avoir constaté la culpabilité du prévenu ; 3° elle est prononcée à raison d'une infraction.

D'autres auteurs, par contre, déniaient à l'amende un caractère pénal, et parmi ceux-ci, Dufour (2), et Laferrière (3). Celui-ci fait remarquer avec raison qu'il n'y a pas en l'espèce un véritable démembrement de la justice pénale. La conservation du domaine public, affaire purement administrative est assurée par des lois et règlements dont les sanctions sont moins des pénalités que des amendes réparatrices des dommages causés (4). C'est bien pour cela que ces amendes échappent au principe du non-cumul des peines (5), qu'elles peuvent être pronon-

1. Bonnard. Thèse. Paris, 1904, p. 178.

2. Dufour. *Traité de droit administratif*, 3^e édition, t. XIV, 370.

3. Laferrière. *Juridictions administratives*.

4. Conseil d'État, 31 mars 1874.

5. Conseil d'État, 26 juillet 1851.

cées même contre les héritiers du contrevenant (1), qu'elles peuvent être prononcées non seulement contre l'auteur de l'infraction, mais encore contre celui pour le compte duquel elles ont été commises, le patron, l'entrepreneur, etc... enfin qu'elles peuvent être prononcées contre des personnes morales publiques, contre les départements et les communes.

Une dernière opinion est, je crois, préférable, elle repose sur une distinction entre les amendes ayant pour but de réparer les contraventions aux règles sur la conservation des routes et celles par lesquelles sont réprimées les infractions à la police du roulage. Les amendes, écrit à ce sujet M. Berthelémy, par lesquelles sont réparées les contraventions aux règles sur la conservation des routes, ont toujours été considérées comme la compensation des dommages causés. Cela ne fait pas obstacle, cependant à ce que la restitution matérielle du domaine soit exigée du contrevenant, l'amende est la compensation du trouble causé. La restitution supprime ce trouble pour l'avenir.

Les amendes par lesquelles sont réprimées les infractions sur la police du roulage et qui ont presque toutes pour but en définitive non la protection du domaine, mais la protection des passants, sont des pénalités ordinaires. Il a paru logique de main-

1. Conseil d'État, 23 novembre 1864.

tenir pour les premières la compétence traditionnelle des tribunaux administratifs, il n'y a pour les autres aucune raison de déroger aux principes généraux du droit pénal. Aussi la loi de 1851 fait-elle une répartition entre les deux ordres de juridiction des nouvelles infractions qu'elle prévoit. Malheureusement cette répartition a été faite sans aucune logique, il faut se reporter au texte pour savoir si telle infraction est un délit ou une condamnation ordinaire relevant des tribunaux de simple police, ou une contravention de grande voirie relevant des Conseils de préfecture (1).

Passons maintenant au taux des amendes.

Les amendes prononcées par les anciens règlements étaient d'une sévérité souvent excessive : 1.000 livres, 500 livres, 300 livres. Aussi les Conseils de préfecture hésitaient-ils à appliquer d'aussi énormes peines à de simples contraventions ; ils ont hésité pendant longtemps à s'attribuer le droit de modérer l'amende et d'en proportionner le chiffre à la moralité du fait qu'ils avaient à punir. Quelquefois même ils ont réduit l'amende à 5 francs. Cette réduction de peine était illégale, car les Conseils de préfecture remplissent ici le rôle d'une juridiction répressive ; or, il n'appartient aux tribunaux de réduire les peines prononcées par la loi que dans les cas seu-

1. Berthélemy, *Manuel de droit administratif*, 1903, p. 421.

lement où la loi permet elle-même cet adoucissement (1) ; les amendes portées par les règlements de grande voirie étant établies d'une manière fixe et déter minée n'étaient susceptibles d'aucune réduction.

Aussi jamais le Conseil d'État n'a-t-il voulu reconnaître le pouvoir arbitraire que s'étaient arrogé les Conseils de préfecture. De nombreuses décisions émanées de cette haute juridiction ont annulé les arrêts des Conseils de préfecture qui prononçaient une amende inférieure au taux légal. Toutefois le Conseil d'État tout en refusant aux Conseils de préfecture le pouvoir de modérer les peines, reconnaissait presque toujours que cette peine était hors de proportion avec les faits constitutifs de la contravention et que la réduction était de toute justice. Cette réduction était alors prononcée, non par le Conseil d'État comme tribunal ce qui eût été une violation du principe établi par l'article 65 précité du Code pénal, mais par le souverain duquel seul émanent les décisions suprêmes en matière administrative, et en vertu du droit de grâce qui lui est conféré par la constitution.

Un pareil état de chose ne pouvait durer ; forcer les Conseils de préfecture à appliquer une amende que le Conseil d'État réputait lui-même exagérée et qu'il ne maintenait jamais ; obliger ainsi les parties à recourir dans toutes les affaires à la juridiction

1. Code pénal, art. 65.

supérieure pour obtenir une réduction de peine qui n'était jamais douteuse, était, en réalité, déconsidérer et même annihiler la juridiction des Conseils de préfecture; la décision du premier degré ne devenait plus qu'une affaire de forme. La loi du 23 mars 1842 est alors intervenue et a mis fin à cette situation. Cette loi statue d'une part sur la suppression des peines arbitraires et, d'autre part, adoucit désormais en matière de voirie la théorie des circonstances atténuantes.

Aux termes de l'article 1^{er} de cette loi toujours en vigueur, les amendes fixes établies par les règlements de grande voirie antérieurs à la loi des 19 et 22 juillet 1791 pourront être modérées en égard au degré d'importance ou aux circonstances atténuantes des délits jusqu'au vingtième desdites amendes, sans toutefois que ce minimum puisse descendre au-dessous de 16 francs ; d'autre part, les amendes dont le taux, d'après ces règlements, était fixé à l'arbitraire du juge, pourront varier entre un minimum de 16 francs et un maximum de 300 francs.

En résumé, il ressort de ce texte que pour les amendes arbitraires le juge a la latitude de se mouvoir entre 16 et 300 francs et pour les amendes fixes entre 16 francs et le chiffre déterminé par le texte applicable, le pouvoir d'application du juge est désormais strictement limité par la loi, et la jurisprudence en a tiré, au point de vue des pou-

voirs du juge de répression sur le taux de l'amende? deux conséquences importantes: D'une part les Conseils de préfecture ne peuvent supprimer l'amende alors que le texte appliqué l'a prononcée, et, d'autre part, ils ne peuvent modérer les amendes au-dessous du minimum légal (1):

Deux questions nous restent encore à étudier touchant l'amende, c'est d'abord le recouvrement et l'attribution des amendes puis la question du cumul des amendes.

Recouvrement et attributions des amendes. — Le recouvrement des amendes de grande voirie a été successivement confié aux trésoriers généraux par l'article 116 du décret du 16 décembre 1811, aux receveurs de l'Enregistrement par l'article 1 du décret du 29 août 1813, et enfin aux percepteurs par l'article 25 de la loi du 29 décembre 1893.

Quant à l'attribution des amendes de grande voirie, elles suivent les règles générales des amendes et condamnations pécuniaires prononcées par les tribunaux répressifs. Les articles 107 à 115 du décret du 16 décembre 1811 avaient attribué les amendes de grande voirie pour un tiers à l'agent verbalisateur, pour un tiers à la commune du lieu où la con-

1. Laferrière. Conseil d'État. Loi, 4 juillet 1842. Sorel. *Leb. Chr.*, p. 495, 13 avril 1853. Benassit. *Leb. Chr.*, p. 458. 24 juin 1887. Collignon. *Leb. ch.* p. 519.

travention a été commise et enfin le dernier tiers à l'État, cette répartition a été modifiée par l'article 41 de la loi du 26 décembre 1890, dont la disposition a été elle-même modifiée par les lois de finance du 28 avril 1893 et du 12 avril 1898 (1).

Cumul des amendes. — Les amendes peuvent-elles être cumulées au cas où plusieurs contraventions de grande voirie auraient été commises ? La jurisprudence administrative l'admet même pour le cas où ces contraventions auraient été simultanées et constatées par un même procès-verbal. Cependant il y a doute et cela provient de l'article 365 du Code d'instruction criminelle, cet article prescrit le cumul des

1. Le produit des amendes en principal est réparti annuellement dans chaque département de la manière suivante 20 0/0 à l'État, 80 0/0 pour le fonds commun. Les décimes sur les amendes en principal, frais de justice, confiscations, réparations au profit du Trésor et les droits de poste sont acquis à l'État. De plus sur le fonds commun sont prélevés, en vertu d'ordonnances de paiement du préfet : 1° les frais de poursuite exposés, en vue du recouvrement et tombés en non-valeur ; 2° les gratifications dues aux agents verbalisateurs ; 3° le paiement des droits dus aux greffiers des cours et des tribunaux pour les extraits d'arrêts et de jugements adressés dans les délais réglementaires au service des recouvrements. Ces prélèvements opérés, le reste du fonds commun est attribué à savoir : un quart au service des enfants assistés, trois quarts aux communes ou aux bureaux de bienfaisance qui éprouvent le plus de besoins, suivant la répartition faite par le commissaire départemental sur les propositions du préfet.

peines en cas de crimes et de délits, mais le cumul des peines doit-il par contre être admis en matière de simples contraventions ? La Cour de cassation après bien des hésitations l'a résolue affirmativement par un arrêt des Chambres réunies du 7 juin 1842 (affaire Orsel) et sa jurisprudence est demeurée constante ; si l'on décide avec la Cour de cassation que le but de l'article 365 en prohibant le cumul des peines en matière criminelle et correctionnelle a été d'obvier à la trop grande sévérité qui serait résultée pour un condamné de l'application à lui faite cumulativement des peines plus graves édictées par la loi pénale pour chaque crime ou délit dont il aurait été déclaré coupable mais que les mêmes motifs n'existent pas en matière de contravention de police lesquelles ne sont réprimées que par des peines beaucoup moins sévères (1), il faudra en conclure que les amendes peuvent être cumulées en matière des contraventions de grande voirie, bien que les amendes excèdent le taux des amendes de simple police.

La jurisprudence du Conseil d'État a consacré la même règle, mais en ne s'inspirant pas uniquement de la jurisprudence de la Cour de cassation ; elle a tenu compte surtout de la nature des contraventions de grande voirie et des textes qui dans plusieurs cas

1. Criminel rejet, 25 janvier 1845 ; Affaire Rippert. Dalloz, p. 45. 1. 123.

prévoit expressément le cumul des amendes. Ainsi l'article 101 du décret de 1811 interdit de couper, ou arracher, ou faire périr les arbres plantés sur le bord des routes, et prononce par arbre détruit une amende égale au triple de la valeur de l'arbre. De même le Conseil d'État a prononcé encore le cumul des peines en l'absence de tout texte le prévoyant. Ainsi une Compagnie de chemins de fer qui, par l'exécution d'un même travail, intercepte une route ou plusieurs routes en plusieurs points encourt autant d'amendes qu'elle commet d'infractions(1).

La réparation du dommage causé. — La troisième catégorie de peines à prononcer par le Conseil de préfecture ce sont les restitutions et réparations de dommages; sur ce point il faut remarquer que l'action ici exercée par l'administration ne doit pas être confondue avec l'action civile prescrite par le Code d'instruction criminelle articles 3 et suivant, et le Code civil, articles 1382 et suivants. Cette action a pour but d'assurer l'intégrité du domaine public en faisant cesser les empiétements et en ordonnant la réparation des dégradations. De là découlent deux conséquences extrêmement importantes : 1° le but de l'action qui est d'assurer la défense du domaine en limite nécessairement l'exercice, puisque là où il n'y aura pas empiétement ou dégradation on ne pourra l'exercer,

1. Conseil d'État, 4 août 1876. *Chemins de fer Lille à Valenciennes*, p. 783.

et 2° l'action domaniale sera imprescriptible puisque le domaine public est imprescriptible.

1° C'est pour n'avoir pas suffisamment approfondi la première de ces deux conséquences que la Cour de cassation en est arrivée à déployer contre la propriété privée en matière de petite voirie des rigueurs inutiles que la jurisprudence du Conseil d'État lui épargne. Ainsi, tandis que touchant les travaux exécutés sans autorisation au mur de face d'une maison sujette au reculement, le Conseil d'État distingue ici pour la démolition entre les travaux confortatifs et non confortatifs et décide ainsi que la démolition doit être ordonnée pour les travaux confortatifs parce que ceux-ci prolongent la durée de l'immeuble, sont de nature à retarder l'exécution des nouveaux plans d'alignement et constituent ainsi un véritable empiétement; mais il ne l'ordonne pas pour les travaux non confortatifs parce que ceux-ci n'ont pas le caractère de prolonger illégalement la durée de l'immeuble et ne constituent pas ainsi un empiétement.

La Cour de cassation n'admet pas cette distinction entre les travaux confortatifs et non confortatifs, et depuis 1845, décide que la démolition doit être ordonnée dans tous les cas sans qu'il y ait à rechercher si les travaux sont confortatifs ou non (1).

1. Thèse Bonnard, 1904. Bordeaux, *Des contraventions de grande voirie*, p. 211.

M. Laferrière fait remarquer à ce sujet que la jurisprudence du Conseil d'État tout en étant la plus libérale et la plus conforme au principe de la domanialité publique est, en même temps, la plus conforme aux textes, même les plus anciens, qui ont fait l'application de ce principe, notamment l'édit de décembre 1607 et l'arrêt du Conseil du 27 février 1765. En effet, ces textes ne considèrent comme « besogne mal plantée », c'est-à-dire à disparaître que les travaux faits au préjudice du domaine public et non tous ceux qui sont exécutés sans autorisation et contrairement aux ordres de l'administration ; en d'autres termes, ils ne suppriment pas tous les travaux non autorisés mais autorisables.

La jurisprudence du Conseil d'État, ajoute dans le même sens M. Aucoc, est fondée sur ce que la démolition est à proprement parler, non une peine mais une amende, la réparation d'un dommage causé à la voie publique. Or il n'y a pas de dommage causé à la voie publique quand une construction irrégulièrement élevée se trouve sur l'alignement ; il n'y en a pas davantage quand la réparation d'un bâtiment en saillie n'a pas pour effet de reconforter le mur de face et n'est pas de nature à retarder l'exécution de l'alignement dans l'avenir. C'est ainsi que la législation de 1607 et 1765 était entendue avant 1789. Perrot, dans un *Dictionnaire de la voirie*, rappelle que l'infraction aux règlements qui exigent la permission

et l'alignement préalable est punie d'amende contre les contrevenants, et de démolition des ouvrages *lorsqu'ils se trouvent être nuisibles*.

2^o *Du caractère domanial*. — De l'action ici étudiée, il faut tirer une conséquence, c'est son imprescriptibilité et c'est même sa différence capitale avec l'action civile connexe à une action pénale ordinaire. Le Conseil d'État estime, en effet, que la réparation des ouvrages, l'enlèvement des dépôts et épaves peuvent être ordonnés à toute époque et cela en raison de l'imprescriptibilité des ouvrages et de l'intérêt toujours subsistant du domaine public (1); il en résulte donc que l'action pénale en notre matière se prescrit par un an et que par contre l'action domaniale qui lui est connexe est imprescriptible.

Mais ici il importe de faire une distinction entre l'action tendant à la restitution du sol occupé et celle tendant aux dommages et intérêts pouvant être réclamés au cas de dégradation du domaine public, Dans le premier cas, c'est-à-dire celui où l'action tend à la réparation du sol usurpé et à la démolition des édifices construits, on peut admettre que cette action soit imprescriptible puisque la partie de la voie occupée possède cette qualité, cependant même dans la deuxième hypothèse où le dommage consiste en une simple dégradation et où la réclamation

1. Aucoc. *Conférences*, tome III, p. 113 et suivantes.

de l'Administration a pour but unique de se faire rembourser par le contrevenant les frais de réparation le Conseil d'État décide encore que cette action est imprescriptible. Il semble que ce soit une notion un peu forcée de l'imprescriptibilité du domaine public qui n'est imprescriptible qu'en raison de l'affectation spéciale donnée au sol exclusive de toute possession au profit d'un particulier et qui paraît en conséquence ne pas devoir s'étendre à une simple action en dommages et intérêts.

C'est aussi la même distinction qu'établit M. Lafferrière entre l'action en restitution du sol usurpé qui est une action réelle visant la chose qui empiète et l'action en réparation du dommage causé qui est une action personnelle, visant seulement l'auteur ou le co-auteur de la dégradation. Pour cette dernière action le caractère de créance dominerait en elle et elle devrait s'éteindre par la prescription trentenaire en vertu de l'article 2227 du Code civil. La question remarque même l'auteur présente peu d'intérêt en pratique car si des empêchements peuvent durer quelquefois plus de trente ans sans être réprimés, des dégradations ne subsistent jamais aussi longtemps sans que l'Administration les répare ou se fasse rembourser le montant de ses travaux (1). La

1. Arrêt du Conseil d'État, 11 novembre 1881. Minis., des Travaux Publics contre compagnie du Midi. *Leb. Chr.* p. 807.

distinction s'impose encore touchant ces deux actions quant au pouvoir même de décisions des Conseils de préfecture.

Dans le premier cas, en effet, restitution du sol usurpé, le juge de répression ordonne une restitution matérielle. Dans le deuxième cas, au contraire, réparation de dommage, il prononce une condamnation pécuniaire qui s'ajoute ou non à l'amende et le Conseil de préfecture ne peut prescrire des travaux, c'est, en effet à l'administration seule qu'il appartient d'exécuter les travaux pour le rétablissement des lieux en leur ancien état. Aussi, lorsqu'un particulier a pratiqué des excavations le long d'une route le juge ne peut, sans sortir de ses attributions, prescrire les travaux déterminés par les experts. Un arrêt du 11 novembre 1881, établit, très précisément que le Conseil de préfecture ne peut ordonner des travaux sur le domaine public (1) et l'opinion des auteurs est très ferme en ce sens.

« Il appartient au juge de la contravention, écrit M. Laferrière d'évaluer le montant des réparations incombant au contrevenant et il peut à cet effet ordonner une expertise. Mais il doit se borner à prononcer une condamnation pécuniaire et il n'a pas le droit de prescrire à l'administration l'exécution des travaux déterminés. Le montant de cette condamna-

1. Laferrière, *Juridiction administrative* 670. Tome II.

tion doit être acquitté en argent et son recouvrement peut être assuré au moyen d'une contrainte administrative comme en matière de contributions directes en vertu de l'article 4 de la loi du 29 floréal an X(1). »

Remarquons enfin que ce qui donne pouvoir au Conseil de préfecture, c'est le fait de l'atteinte portée au domaine public. Si l'atteinte n'existe plus, si le dommage causé a été réparé par l'auteur de la contravention, l'action domaniale n'a plus de cause, elle est sans intérêt et la jurisprudence admet qu'alors le juge de répression peut se déclarer dessaisi au point de vue tout au moins des réparations civiles (Conseil d'État, 4 août 1902. Dame Conet. *Leb. Chr.*, p. 641). Elle admet également qu'il faut que le dommage soit réparé et qu'il ne suffit pas que le contrevenant ait cherché à l'atténuer, il n'y aurait donc pas lieu de tenir compte, dans la condamnation à la réparation du dommage, des travaux effectués par l'auteur d'une contravention qui, sans effectuer le rétablissement des lieux en leur ancien état, aurait effectué des tra-

1. Il est à remarquer que dans le cas où les pouvoirs du Conseil de préfecture se résolvent en une condamnation pécuniaire, il peut être souvent difficile d'évaluer, surtout au cas où une expertise n'a pas été ordonnée, le montant des travaux de réparation qui seront exécutés, le Conseil de préfecture peut alors condamner en principe l'auteur de la contravention à la réparation du dommage sauf règlement ultérieur du montant du dommage (Conseil d'État, Arlot, 11 février 1881. *Leb. Chr.*, p. 202).

vaux, par exemple, pour maintenir la circulation (Conseil d'État, 10 février 1902. D'Halluin. *Leb. Chr.*, p. 379).

Exercice de l'action domaniale. — L'exercice de cette action appartient au préfet qui a aussi l'exercice de l'action pénale. Au moyen de ces deux actions, il remplit sa double fonction de veiller à la police ainsi qu'à la conservation du domaine public. Toutefois, il ne faut pas oublier le caractère connexe de l'action domaniale ; en conséquence la jurisprudence du Conseil d'État admet l'intervention de certaines personnes pour demander la réparation des atteintes portées à l'intégrité du domaine public, encore faut-il que comme en matière de recours pour excès de pouvoir ces personnes justifient d'un droit (1).

Condamnation aux frais. — Une troisième sorte de condamnation peut atteindre les contrevenants, c'est celle aux frais de poursuite et de justice et la première question qui se pose à ce sujet est de savoir si ces frais doivent être considérés comme une condamnation indépendante de l'amende et des dommages et intérêts au profit du domaine public ou comme une condamnation nécessairement accessoire aux deux précédentes catégories de condamnations.

La jurisprudence du Conseil d'État sur ce point n'a pas toujours été la même. Pendant longtemps, elle

1. Conseil d'État, 7 avril 1876. Lainé, page 786.

a admis que la condamnation aux frais pouvait être prononcée comme peine unique lorsque l'infraction n'entraînait pas d'amende et qu'aucune dégradation n'était imputable à son auteur, estimant que, dans ce cas, le fait d'une désobéissance au règlement suffisait pour constituer la contravention et pour entraîner à défaut d'autre répression la condamnation aux frais du procès-verbal (1).

Puis en 1877, la jurisprudence du Conseil d'État changea du tout au tout, en décidant que lorsqu'il n'y avait ni condamnation à l'amende ni à des réparations civiles, le paiement des frais du procès-verbal par le contrevenant ne pouvait être ordonné. Enfin, à partir de 1887, le Conseil d'État revint à sa jurisprudence primitive, c'est-à-dire que, de nouveau il considéra les frais comme une peine principale, mais toutefois en établissant, et cela sous l'influence de M. Laferrière, une distinction quelque peu spécieuse d'après laquelle on devrait, tantôt considérer les frais comme une peine principale, tantôt comme une peine accessoire, suivant que les contraventions pour lesquelles aucune amende n'est prévue ou qui n'occasionneraient aucun dommage, seraient de nature à en occasionner ou non (2). Et finalement dans

1. Conseil d'État, 4 mai 1859. Leleu, 29 juin 1869, Gonbaud.

2. Conseil d'État, 8 juillet 1887. Oger, 15 février 1895. Jal.

des arrêts postérieurs, il est revenu à considérer la condamnation aux frais comme une peine principale.

Nous venons de voir la constatation des contraventions de grande voirie, leur jugement, les peines dont elles sont passibles, il reste encore à examiner les personnes à qui ces contraventions sont imputables et aussi les excuses qui peuvent être alléguées par elles.

CHAPITRE III

I. — Des personnes à qui les contraventions sont imputables.

En matière de contraventions de grande voirie le principe général de la personnalité des peines reçoit une double exception. La jurisprudence administrative reconnaît d'abord la responsabilité pénale des personnes morales en cette matière, tandis que, en droit pénal ordinaire, on considère que vis-à-vis d'elles la seule responsabilité civile peut être alléguée. Ainsi l'amende doit être prononcée même contre les administrations publiques à la charge desquelles une contravention de grande voirie a été constatée, ces administrations sont punissables comme les simples particuliers à la réparation du dommage pour avoir fait réparer sans autorisation un mur sujet à l'alignement.

De même, par dérogation au droit commun, la jurisprudence admet la responsabilité pénale pour

le fait d'autrui, et cela dans plusieurs hypothèses.

Il a été ainsi jugé à l'égard des propriétaires, patrons, maîtres, entrepreneurs, ouvriers et même les architectes.

Lorsque la contravention a été commise par un individu agissant pour le compte d'autrui, le Conseil d'État met l'amende à la charge des maîtres ou commettants, responsables aux termes du droit commun du dommage causé par leurs domestiques ou préposés dans les fonctions auxquelles ils les ont employés (Code civil, art. 1384). Il a décidé que le propriétaire qui fait construire un mur est responsable de la contravention commise par les ouvriers qu'il a employés, comme d'un dépôt de matériaux fait sur une route, et, en conséquence c'est lui qui doit supporter l'amende (1).

Le Conseil d'État a pareillement décidé que les dégradations commises par un fermier sur une grande route sont à la charge du propriétaire qui doit être condamné à rembourser à l'Administration les sommes payées par elle pour la réparation du dommage ainsi qu'à l'amende et à tous les frais faits, et à faire, sauf son recours devant les tribunaux ordinaires contre le fermier si celui-ci a agi sous son ordre (2).

Depuis 1860, le Conseil d'État paraît être revenu

1. Conseil d'État, 3 août 1828.

2. Conseil d'État, 16 juillet 1817. Affaire Cassin.

sur cette jurisprudence ; il a distingué entre l'amende qui est une peine et ne saurait atteindre que l'auteur, ou celui qui d'après les circonstances, maître ou entrepreneur, peut être envisagé comme tel, et la démolition des travaux incorporés à l'immeuble du propriétaire et qui peuvent et même doivent toujours être détruits comme réparations du dommage causé. La démolition sera ordonnée contre le propriétaire et la peine sera prononcée contre le fermier, locataire, etc... qui aurait agi à l'insu du propriétaire (1).

Quant aux rapports des acquéreurs avec les vendeurs, la question est délicate et le Conseil d'État la résout par une sous-distinction : si les travaux illégitimes ont été effectués pour le compte de l'ayant cause du propriétaire actuel et qu'en fait, les actes commis à l'encontre du domaine public profitent au propriétaire actuel ; la jurisprudence admet dans des arrêts relativement récents que le nouveau propriétaire n'est pas responsable de l'amende, mais que la démolition, la réparation due au domaine peut être poursuivie contre lui. Ce n'est plus l'amende qui a alors un caractère de pénalité, c'est la réparation due au domaine public (2).

1. Conseil d'État, 4 août 1862. Affaire Level, p. 641.

2. Conseil d'État, 26 juillet 1851. Masse, 14 février 1861. Delamier, *Leb. Ch.*, page 108.

Quant à la doctrine avec M. Laferrière, elle est un peu plus sévère, elle décide bien que l'acquéreur d'un immeuble sur lequel des travaux illicites ont été effectués par un précédent propriétaire n'est pas passible de l'amende et qu'il ne peut être tenu que de la démolition, mais elle considère qu'au cas où il se refuserait après mise en demeure, il pourrait être poursuivi comme co-auteur de la contravention, parce qu'il aurait ainsi pris les travaux pour son propre compte et en aurait sciemment assuré la responsabilité.

En élargissant cette théorie on peut dire que les ayants cause peuvent être passibles de la démolition et de la réparation du domaine, mais non de l'amende, qu'il s'agisse d'ayants cause à titre particulier ou à titre universel. D'où il résulte que les héritiers de l'auteur ou du co-auteur d'une contravention ne peuvent être condamnés à l'amende; il n'y a donc pas lieu de statuer.

II. — Examen et appréciation des faits par le Conseil de préfecture.

Le Conseil de préfecture apprécie matériellement les faits qui lui sont soumis. Mais ce droit d'appréciation est-il sans aucune limite et le contrevenant ne peut-il invoquer ni excuses ni exceptions.

1° *Excuses.* — Quant aux excuses, il y en a d'abord

deux qui constituent plutôt des faits justificatifs ou même absolutifs que le Conseil de préfecture admet assez volontiers, c'est celles résultant de la démence ou encore le fait de se conformer aux ordres d'un patron ou d'un chef hiérarchique. Pour le premier cas, en effet, la démence de l'auteur de la contravention expliquant l'absence de toute volonté exclut toute responsabilité pénale. Quant au deuxième, il se confond avec le cas de force majeure que nous aborderons tout à l'heure.

L'excuse tirée de bonne foi et de l'intention non délictueuse du contrevenant ne peut être alléguée devant le Conseil de préfecture, car on applique là le principe général du droit pénal servant de critérium entre le délit et la contravention, à savoir que cette dernière existe quelles que soient l'intention et la bonne foi du contrevenant tandis qu'il faut, pour qu'il y ait délit, l'intention frauduleuse (1).

De même l'excuse tirée de l'absence de dommage ne saurait être invoquée car les textes prévoient certains faits qui, sans être dommageables par eux-mêmes, peuvent éventuellement causer un dommage, non plus que l'excuse tirée du fait de n'avoir pas gêné la circulation par suite de l'exiguïté du terrain occupé (2).

1. Conseil d'État, 28 décembre 1858, Jarry.

2. 16 février 1853, Genoux, *Leb. chr.*, p. 212.

La dernière excuse est celle tirée du cas de force majeure et sur elle il y a conflit entre les auteurs. M. Ducrocq applique sans distinction aux amendes pour contraventions de grande voirie, l'article 64 du Code pénal d'après lequel la force majeure est une cause d'absolution en matière de crimes et de délits (1). M. Laferrière, au contraire, établit une distinction et restreint la validité tirée de l'excuse de force majeure au cas où celle-ci n'est pas assez énergique et invincible pour supprimer non seulement le fait volontaire, mais le fait matériel du contrevenant, il n'y aurait pas d'excuse valable si, au lieu de causer directement le dommage, la force majeure n'en avait été qu'une des causes.

Quant au Conseil d'État, il semble ne pas entrer dans cette distinction un peu subtile, et il semble n'admettre aucune cause de non-culpabilité autre que la contrainte physique c'est-à-dire les cas proprement dits de force majeure. Aussi, il a jugé que lorsqu'il ne résulte pas de l'instruction que les détériorations causées à une route par la rupture des digues d'un étang voisin serait imputable au propriétaire de cet étang et qu'il n'est pas établi qu'elles aient une autre cause qu'un cas de force majeure ; c'est à tort qu'elles ont été considérées comme constituant de la part du propriétaire de cet étang une contravention de

1. Ducrocq. *Droit administratif*, tome II, p. 291.

grande voirie et que dès lors il y a lieu d'annuler l'arrêté du Conseil de préfecture qui a condamné le dit propriétaire à des dommages et intérêts envers l'État à raison des susdites dégradations (1).

Outre les excuses les contrevenants peuvent exciper devant le Conseil de préfecture de certaines exceptions, on appelle ainsi ou encore fins de non-recevoir les moyens qui sans attaquer le fond ou le mérite de la demande tendent à la faire écarter pour le moment et jusqu'à l'accomplissement de certaines conditions.

1° *Exception de propriété.* — Par ce moyen le contrevenant soutient que la route sur laquelle la contravention a été commise ne fait pas partie du domaine public et allègue qu'il a sur ce terrain un droit de propriété ou tout autre droit réel, un droit de servitude par exemple. Dans ce cas le Conseil de préfecture n'est pas obligé de surseoir à statuer car le juge de répression qui apprécie la matérialité de l'acte se saisit exclusivement du fait d'atteinte à un ouvrage public sans se préoccuper des droits du particulier, qui se résolvent en une indemnité, les jugements des tribunaux civils n'étant au point de vue qui nous occupe que déclaratifs de propriété. Et cette théorie, étant donné le pouvoir du juge de répression administratif de fixer les limites du do-

1. Conseil d'État, 5 janvier, J. G. *Voirie par terre*, p. 249.

maine public, s'applique aussi bien au domaine public naturel, qu'au domaine public artificiel. La jurisprudence est du reste très nette en ce sens.

Aussi le fait pour un propriétaire riverain d'avoir par ses labours comblé le fossé d'une route nationale constitue une contravention encore que le propriétaire prétendrait être propriétaire du sol du fossé.

Le Conseil de préfecture en présence d'une exception de propriété n'est donc pas en principe tenu de surseoir au jugement de la contravention, mais le contrevenant condamné malgré l'exception qu'il a soulevée peut se pourvoir devant les tribunaux civils pour faire juger la question de propriété, son droit réel se transformant en un droit de créance.

Mais il y a une exception à la règle et relative au domaine artificiel dont les routes relèvent ; s'il n'est pas constant que la contravention porte sur une dépendance du domaine public l'exception de propriété devient péremptoire et le Conseil d'État ordonne alors le sursis sur la question de propriété.

L'exception ainsi invoquée par le contrevenant peut ne pas être qu'une exception de propriété ; il peut invoquer qu'elle résulte pour lui de droits privatifs acquis sur le domaine public en vertu de concessions antérieures en 1566 ou de ventes nationales. Pour les premières, c'est-à-dire les concessions antérieures à 1566, c'est-à-dire au fameux édit de

Moulins, rendu par le chancelier Michel de l'Hospital, à seule fin de déclarer inaliénable le domaine de la Couronne; la jurisprudence du Conseil d'État (1) a admis que les concessions antérieures à cette ordonnance avaient pu conférer des droits privatifs sur les portions du domaine public, et que par suite, elles formaient titre au profit d'un ayant droit poursuivi pour contravention. De même il a été admis que les ventes nationales exécutées en vertu de la loi de l'Assemblée constituante du 19 et 21 décembre 1789 et des 22 novembre et 1^{er} décembre 1790 ont créé des titres opposables à une poursuite pour contravention (2).

La dernière exception possible est celle tirée de l'existence d'une concession ou autorisation administrative sans condition toutefois qu'elle lui ait été délivrée par l'autorité compétente et dans la limite de ses pouvoirs, sinon elle serait conservée et n'absoudrait pas le contrevenant, fût-il de bonne foi (3).

1. Conseil d'État, 1881, 20 mai. De Sommariva, *Leb. Chr.*

2. Laferrière, p. 653. Conseil d'État, 15 avril 1869. Lambert. *Leb. Chr.* p. 371.

3. Conseil d'État, 28 juin 1895. Hubert, *Leb. Chr.*, p. 557.

CHAPITRE IV

Voies de recours.

Le contrevenant ayant été débouté de sa demande, son exception ayant été repoussée ou ses excuses n'ayant pas été admises, a trois voies de recours possibles dont l'une est portée à nouveau devant le Conseil de préfecture et une, l'appel, qui est portée devant le Conseil d'État.

1° *L'opposition* est une voie spéciale de recours, ouverte devant le Conseil de préfecture pour les décisions rendues par défaut. Par là il faut entendre que le contrevenant n'a pas présenté ses défenses écrites comme le lui indiquait l'arrêté du préfet. Toutefois le contrevenant ne ferait pas défaut si après avoir manifesté l'intention de fournir des observations orales, lui ou son mandataire ne se présentait pas à l'audience (1).

1. Art. 53, loi du 22 juillet 1887.

Le délai donné au contrevenant pour faire opposition à l'arrêté du Conseil de préfecture le condamnant par défaut est d'un mois et ce délai court à dater de la notification de l'arrêté de jugement du contrevenant. Quant aux formalités à remplir pour faire opposition, ce sont les mêmes que pour introduire une instance (1) et il suffit pour elles de se référer aux règles générales sur la matière.

2° *Appel devant le Conseil d'État.* — Enfin les décisions des conseils de préfecture sont passibles de recours devant le Conseil d'État ; suivant aussi le règlement général, le délai donné au contrevenant pour appeler devant le Conseil d'État est maintenant de deux mois et court contre le contrevenant à partir de la notification de l'arrêté du Conseil de préfecture, quand cet arrêté est contradictoire et à dater de l'expiration du délai d'opposition s'il a été rendu par défaut (art. 57, loi du 22 juillet 1889).

Contre l'administration ou plutôt contre le ministre qui a la direction du service intéressé par la contravention le délai court à partir de la date de l'arrêté et l'on doit remarquer qu'ici le ministre ne peut être suppléé par aucun fonctionnaire de son département ou chef de service, même s'il en donne l'ordre exprès il doit agir lui-même (2).

1. Conseil d'État, 24 avril 1896. Savard, *Leb. Chr.*, p. 349.

2. Conseil d'État, 16 janvier 1891. Geltrich, *Leb. Chr.* p. 15.

Le recours est présenté sous la forme d'un mémoire qui peut être déposé, soit au secrétariat du Conseil d'État, soit à une sous-préfecture et, dans ce cas, il est marqué d'un timbre à la date de sa réception et transmis au Conseil d'État. Les appels en notre matière ont lieu sans frais et sont dispensés du ministère d'avocat (art. 61, loi du 22 juillet 1889). L'appel ainsi formé suit devant le Conseil d'État le même cours que les affaires contentieuses.

Caractère non suspensif du recours. — Le principe général énoncé dans l'article 3 du décret du 22 juillet 1806, et confirmé par l'article 24 de la loi du 24 mai 1872 que le pouvoir n'a pas d'effet suspensif à moins qu'il n'en ait été autrement ordonné par le Conseil d'État est appliqué d'une manière spéciale à la matière des contraventions de grande voirie par l'article 4 de la loi du 29 floréal an X ainsi conçu : Il sera statué définitivement en Conseil de préfecture, les arrêtés en seront exécutoires sans visa et mandement des Tribunaux, nonobstant et sauf tout recours.

Cependant il est dans l'usage de l'administration de ne profiter du caractère non suspensif du pouvoir que lorsque l'urgence le réclame. Dans les circonstances où il n'y a point péril en la demeure et lorsque d'ailleurs l'exécution de la contravention ne permettrait plus d'apprécier exactement la nature de la contravention et entraînerait des dommages irré-

parables, le Conseil d'État accorde des sursis jusqu'à la décision du fond. Ainsi le Conseil d'État a permis de surseoir jusqu'au jugement définitif à l'exécution d'arrêtés des Conseils de préfecture ordonnant un abatage d'arbres (1) et des démolitions (2).

La tierce-opposition. — Une troisième voie de recours est permise en vertu de l'article 49 de la loi du 22 juillet 1889, c'est la tierce-opposition. Toute partie, dit l'article précité, peut former tierce-opposition à une décision qui préjudicie à ses droits, et hors de laquelle, ni elle, ni ceux qu'elle représente, n'ont été appelés. A son égard, le législateur n'a spécifié aucun délai et même on pourrait se demander si cette voie de recours, dite extraordinaire, était ouverte aux intéressés lésés par une décision rendue sur une contravention de grande voirie, d'autant que la tierce-opposition n'est admise par les tribunaux criminels, ni contre les condamnations pénales, ni contre les condamnations civiles. Cependant, le Conseil d'État a admis l'affirmative, en se fondant sur le caractère prédominant, le caractère domanial des instances quant aux contraventions de grande voirie.

Aussi, il a été jugé par le Conseil de préfecture,

1. Conseil d'État, 6 novembre 1817. Affaire Leneuf, 14 novembre 1821. Affaire Monet *Voirie par terre*.

2. Conseil d'État, 23 février 1900, de Viviers, p. 163 : S., 1902.111.60.

ayant à la suite d'une contravention de grande voirie ordonné la démolition d'un mur, que le véritable propriétaire de ce mur contre qui le procès-verbal de contravention n'a pas été dressé, qui n'a pas été cité à comparaître et qui n'est pas intervenu devant le Conseil de préfecture, peut former tierce opposition à la décision rendue.

Causes empêchant soit la poursuite du contrevenant soit la mise à exécution de la condamnation prononcée contre lui : Prescription, — Grâce, — Amnistie. — La prescription d'abord, ne saurait exister au cas de restitution à faire au domaine public ; vu que ce dernier est imprescriptible ; mais il ne saurait en être de même pour les amendes de grande voirie bien que la prescription n'ait pas été prévue par le législateur. Aussi le Conseil d'État a-t-il cherché quelle prescription pouvait être appliquée aux amendes de grande voirie ; de son côté, la doctrine a étudié beaucoup cette question, et, sur ce point, la controverse est vive.

D'après un premier système, l'article 638 du Code d'instruction criminelle devrait s'appliquer, c'est-à-dire la prescription de trois ans ; parce que, bien qu'il ne s'agisse que de contraventions, l'amende s'élève souvent à des taux supérieurs à ceux que peuvent prononcer les tribunaux de simple police à propos des contraventions qui leur sont soumises.

D'autres auteurs ont soutenu au contraire que la distinction établie par le Code d'Instruction criminelle au point de vue de la quotité de l'amende n'est pas applicable aux contraventions de grande voirie, et qu'à raison de la dénomination donnée aux infractions commises, il faut emprunter les règles de la prescription à l'article 640 du Code d'instruction criminelle et décider ainsi, par voie d'analogie que l'action en répression se prescrit par un an dans tous les cas (1). M. Laferrière, tout en adoptant la même opinion ne nie pas les objections auxquelles elle porte à cause de la brièveté du délai en une matière où les constatations sont parfois longues à faire. Quant à la jurisprudence du Conseil d'Etat depuis longtemps de très nombreux arrêts décident que l'action en répression est prescrite par le délai d'un an quelle que soit la quotité de l'amende encourue. Quant au point de départ du délai de la prescription, c'est le jour où la contravention a été commise et non le jour où le procès-verbal a été dressé et il est de plus à remarquer que le délai de la prescription est un délai franc qui ne comprend ni le jour de la contravention, ni celui du jugement. Enfin il est nécessaire que le jugement à rendre dans l'année soit un jugement de condamnation: « Attendu, ajoute le texte (article 640)

1. Aucoc, tome III, p. 225

que la prescription n'est interrompue par aucun acte d'instruction ou de poursuite (1).

La prescription que nous venons d'étudier est la prescription de l'action pénale ; mais il faut remarquer que l'amende de grande voirie peut être aussi prescrite lorsqu'elle n'a pas été payée au bout d'un certain temps après la condamnation. Quel sera donc ce temps ? nous appliquerons ici les règles de droit commun inscrites au Code d'Instruction criminelle, à savoir que la durée de cette prescription est double de celle établie pour l'action dont la peine est l'abou-tissement ; l'amende de grande voirie se prescrira donc par deux ans. (Art. 639 du Code d'Instruction criminelle) (2).

Signalons enfin les deux questions de la grâce et de l'amnistie lorsqu'elles n'offrent pas de particularité remarquable en matière de contraventions de grande voirie ; la grâce est prononcée par le chef de l'État et n'intervient que lorsqu'il y a condamnation. Son but est de faire remise totale ou partielle de la peine et elle ne s'applique pas aux réparations civiles.

L'amnistie au contraire ne peut être prononcée que par une loi ; la dernière qui soit intervenue en

1. Laferrière, p. 677.

2. Bonnard, Thèse : *Des contraventions de grande voirie*, 1904, Bordeaux.

matière de contraventions de grande voirie est celle du 27 septembre 1900. Au rebours de la grâce, elle intervient avant toute condamnation et son but est d'éteindre l'action pénale ; mais de même que la grâce, l'amnistie accordée pour les contraventions de grande voirie ne s'applique qu'à l'amende et aux frais, et ne fait pas obstacle dès lors à ce que le Conseil de préfecture ordonne la démolition des ouvrages exécutés sans autorisation et dont le maintien constitue une contravention toujours subsistante ; sur ce point la jurisprudence est constante (1).

1. Conseil d'État, 30 mars 1870 ; Marzelle, G., 72.285 ; Conseil d'État, 6 décembre ; Roy-Dugenne, p. 868, et plusieurs arrêts similaires en 1901.

Vu : le Président de la thèse,

BERTHÉLEMY

Vu : Le Doyen,

LYON-CAEN

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris

L. LIARD

TABLE DES MATIÈRES

BIBLIOGRAPHIE.	7
AVANT-PROPOS.	9

PREMIÈRE PARTIE

CHAPITRE PREMIER.

Utilité des routes nationales et départementales . .	19
Roulage encore très considérable.	21
Accroissement de la circulation par suite de la traction automobile	22
Nécessité de préserver et de conserver ces routes . .	23
Comment elles le sont déjà par leur incorporation au domaine public	24
Devoirs de l'État et droits du public sur ce domaine. Comment la surveillance du domaine public est com- plétée par des règlements sanctionnés par les con- traventions de grande voirie.	28
Distinction entre la grande et la petite voirie. . . .	30

CHAPITRE II. — *Historique.*

Les capitulaires de Charlemagne	35
Le Moyen âge.	36
Les trésoriers de France et les généraux des finances.	38
L'Édit de décembre 1607	40
Sully, le Grand Voyer	40
Suppression de cette charge en 1626.	41

Les bureaux de finances lui succèdent jusqu'à la Révolution	44
Les intendants et Colbert.	45
La Révolution	47
Dualité de régime.	48
Les corps administratifs s'occupant de la voirie	48
Les corps judiciaires ayant le pouvoir répressif.	48
La loi du 29 floréal, an X.	49
Les anciens textes et règlements ont presque subsisté en entier	50
Ordonnance de 1669.	51
Règlements généraux spéciaux	52
Ordonnances des intendants	52

DEUXIÈME PARTIE

Contraventions de grande voirie

CHAPITRE PREMIER. — *Contraventions résultant d'anticipations sur le domaine public artificiel.*

1 ^o Alignement	58
2 ^o Saillies	69
3 ^o Caves sous la voie publique	74
4 ^o Plantations	75
5 ^o Pose de conducteurs électriques.	78
6 ^o Dépôts et embarras de la voie publique.	84

CHAPITRE II. — *Contraventions résultant de dommages ou de détériorations du domaine public.*

Fouillés	90
Comblement des fossés	92
Abatage des berges et talus ; démolition des bornes placées sur les accotements d'une route	93
Abatage et élagage des arbres	94

CHAPITRE III. — *Contraventions résultant de l'inobservation de certaines servitudes d'utilité publique.*

§ 1. — *Contraventions résultant de l'inobservation de servitudes négatives :*

- 1^o Servitudes de fouilles. 98
- 2^o Servitude de curage et d'entretien des fossés . . . 99
- 3^o Servitude d'écoulement des eaux 100

§ 2. — *Contraventions résultant de l'inobservation de servitudes positives :*

- 1^o Obligation de démolir les édifices menaçant ruine et servitude de reculement 102
- 2^o Ouverture de carrières le long des routes 108
- 3^o Moulins près des routes 110
- 4^o Obligation de l'essartement. 111

CHAPITRE IV. — *Contraventions résultant de l'inobservation de certaines mesures de police relatives à l'usage du domaine public et étrangères à la police du roulage :*

- 1^o Conduite de bestiaux sur le bord des routes . . . 114
- 2^o Construction d'éviers plus haut que le rez-de-chaussée. 116
- 3^o Transport de bêtes mortes le long de la voie publique. 116

CHAPITRE V. — *Police du roulage.*

- Historique 118
- Tribunaux compétents 128
- La loi du 30 mai 1851 et le décret du 10 août 1852 :
leurs prescriptions. 132
- Réglementation des automobiles, décret 10 mars 1899. 145
- Réglementation de la circulation des vélocipèdes et le
règlement-type du 27 février 1896 158

TROISIÈME PARTIE

Répression des contraventions.

CHAPITRE PREMIER. — *Procédure de répression.*

I. — Compétence des conseils de préfecture.	161
II. — Constatation des contraventions. Procès-verbaux.	165
III. — Procédure devant le conseil de préfecture.	169

CHAPITRE II. — *La condamnation.*

I. — La confiscation	173
II. — L'amende, sa nature, son taux. Cumul des amendes.	177
III. — La Réparation du dommage causé.	187
V. — Les frais du procès-verbal.	194

CHAPITRE III

I. — Des personnes à qui les contraventions sont imputables.	197
II — Examen et appréciation des faits par le Conseil de Préfecture	209

CHAPITRE IV. — *Les voies de recours.*

I. — L'opposition.	206
II. — L'appel	207
III. — La tierce-opposition.	209
IV. — La prescription, la grâce, l'amnistie	210

